



## **Temanummer af Økonomi & Politik: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum**

Marcussen, Martin

*Publication date:*  
2020

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Marcussen, M. (red.) (2020). *Temanummer af Økonomi & Politik: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum*. (1 udg.) København: Djøf Forlag. Oekonomi og Politik

# Økonomi & Politik

#1

April 2020  
93. ÅRGANG  
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

## Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

### INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 6** Temaredektørens forord:  
Udenrigsministeriet anno 2020  
*Martin Marcussen*
- Den diplomatiske praksis**
- 21** Ledelse og styring i udenrigstjenesten – kunsten at forudse det uforudsigelige og fastholde det strategiske sigte  
*Lars Gert Lose*
- 30** Det diplomatiske fag  
*Carsten Staur*
- 39** Protokol og etikette: Vigtige værktøjer for danske diplomater gennem 250 år. Er de stadig relevante i det 21. århundrede?  
*Michael Zilmer-Johns*
- 47** Hardshipdiplomati – forandring som rutine  
*Vibeke Rovsing Lauritzen, Odd Sinding & Birgitte Røjle Hansen*
- 57** Den personlige beretning – Guerilla-diplomaten  
*Torben Gettermann*
- 65** Public diplomacy: Det nye offentligheds-diplomati – ude og hjemme  
*Klavs A. Holm*
- Diplomatiske felter**
- 75** Sikkerhedspolitikens udfordring og Udenrigsministeriets rolle  
*Kristian Søby Kristensen*
- 84** Hvor blev Danmark af? Forvaltningen af dansk udviklingssamarbejde de sidste 25 år  
*Lars Engberg-Pedersen*
- 99** The Trade Council og det økonomiske diplomati  
*Anne H. Steffensen*
- 108** EU-koordination  
*Jesper Ferslöv Andersen*
- 118** Borgernes udenrigstjeneste  
*Ole Egberg Mikkelsen*
- 134** TechPlomacy  
*Mikael Ekman & Nikolaj Juncher Wædegaard*
- Diplomatiets interessenter**
- 143** På tværs – om Udenrigsministeriets position på Slotsholmen  
*Louise Riis Andersen*
- 156** Folkeligheden under forandring  
*Christian Friis Bach*
- 165** Folketinget og Udenrigsministeriet  
*Holger K. Nielsen*
- 175** Udenrigsministeriet og medialiseringen  
*Steffen Gram*
- 187** Abstracts

Udgives af  
Djøf Forlag





# Redaktionelt forord

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

Det var Johann Friedrich Struensee (1737-1772), der fik idéen. Danmark skulle ikke stå tilbage for de reformmoder, der så småt så dagens lys rundt omkring i de europæiske hovedstæder. Landet skulle have en selvstændig bureaukratisk enhed med egen politisk og administrativ ledelse, såvel som personale hjemme og ude i verden. Der skulle etableres en rigtig udenrigstjeneste. For 250 år siden – juleaftensdag, den 24. december 1770 – satte Kong Christian den 7. sit navn under en kabinetsordre, der udskilte »Bureauet for de udenlandske Affairer« fra Det tyske Kancelli som et særligt departement for udenrigske anliggender. Dermed blev den organisation, som vi fra 1848 kender som Udenrigsministeriet, formelt set grundlagt.

I alle de mange år har Udenrigsministeriet været en dynamisk organisation. Ministeriet har løbende tilpasset sig den evigt foranderlige internationale kontekst, de nationale politiske og økonomiske strømninger og de mangeartede organisatoriske modestrømninger, som moderne ledere tilsyneladende har så vanskeligt ved at modstå. I perioder dominerede et funktionalistisk organisationsprincip, hvor sikkerhedspolitiske og handelsmæssige opgaver blev varetaget forskellige steder i ministeriet. I andre perioder var det snarere et geografisk princip, der prægede Udenrigsministeriets organisation, hvor man i forskellige kontorer og afdelinger arbejdede med forskellige dele af verden. I atter andre perioder skabte man tværgående centre, søjler og faglige enheder for på den måde at tilpasse organisationen til de opgaver, der skulle løses.

I dag er den danske udenrigstjeneste én af de mest strømlinede og effektive organisationer, der findes blandt udenrigstjenester verden over. Der kommer jævnligt delegationer til Danmark, der har som formål at studere og forstå, hvordan den danske udenrigstjeneste er indrettet, og for måske endda at hente inspiration til reformer hjemme.

Den danske udenrigstjeneste er også en organisation, der er presset på mange fronter. Og her taler vi ikke om, at Danmark i øjeblikket udfordres fra alle verdenshjørner, og at de grundlæggende søjler i dansk udenrigspolitik nu diskuteres og problematiseres offentligt. Det vi taler om, er, at skiftende regeringer gennem to årtier har pålagt ministeriet omfattende besparelser på dets driftsbudget, samtidig med at forventningerne til, hvad ministeriet skal kunne, er steget og steget. Målt på omkostninger per indbygger er den danske udenrigstjeneste den mindste i Skandinavien. Langt den mindste! Det er tydeligt, at regnestykket ikke går ikke op. Indtil videre er der dog ikke nogen, der for

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør



alvor har taget bladet fra munden og identificeret de udenrigspolitiske områder, Danmark ikke længere skal interessere sig for.

Det er også et ministerium, der konstant må kæmpe for at forklare sin eksistensberettigelse. Der eksisterer rigtig mange myter om, hvad diplomater laver og hvordan de lever. I dag er der tale om myter, der ikke har belæg i evidens. Samtidig er det vanskeligt at forklare og demonstrere vigtigheden af klassisk diplomati. Hvordan måler man på en meningsfuld måde effekten af, at danske diplomater hver eneste dag rundt omkring i verden arbejder for at skabe viden om, tillid til og tro på Danmark? Kernen i diplomatiet er at etablere gode relationer med regeringer og befolkninger rundt omkring i verden. Disse gode relationer fungerer som en brandforsikring, der er nødvendig at have, men som forhåbentlig aldrig bliver bragt i anvendelse. Hvordan forklarer man dét til en befolkning, der aldrig nogensinde har stemt en politiker ind i Folketinget, fordi vedkommende har slået sig op på en udenrigspolitisk mærkesag? I al den tid vi har lavet målinger, viser det sig, at den danske befolkning kun meget vanskeligt kan forholde sig til det usynlige diplomati.

Endelig er det et ministerium, som må dele diplomatiet med mange andre aktører. I dag har sektorministerierne, Folketinget, erhvervslivet, universiteterne, civilsamfundsorganisationerne og de danske byer og kommuner også internationale ambitioner. Disse mange aktører arbejder også på forskellige måder for at fremme og beskytte Danmarks interesser i verden. Der er selvfølgelig stadig masser af diplomati at tage sig af for udenrigstjenesten, men det bliver nu en ekstra opgave at koordinere den samlede diplomatiske indsats i Danmark. Det er en kolossal opgave, der skal varetages ude i verden, men bestemt også i Danmark. Den danske arena er mere vigtig end nogensinde for de danske diplomater.

Det er ikke første gang, at der er nogen, der har fejret udenrigstjenestens jubilæum med et bogprojekt. Det store og autoritative værk på området er og bliver det 850 sider lange tobindsværk fra 1970 (Kjølsten og Fischer, 1970a; Fischer og Svenningsen, 1970b). Det markede ministeriets 200 års jubilæum. Baseret på omfattende arkivarbejde var dette værk en kraftanstrengelse af dimensioner og vil for altid fungere som referenceværket. Det er her, man kan finde ud af, hvor mange konsuler der blev sendt til Barbareskerne i 1700-tallet; hvad navnet var på den danske gesandt, der var udsendt i hele 27 år til Frankrigs hovedstad (1770-1796); og hvad der menes, når det i Udenrigskommissionens betænkning fra 1921 skrives, at de danske udsendte var »diplomater af navn, men konsuler af gavn«.

Senere, i 1995, var der anledning til at markere ministeriets 225 års jubilæum (Udenrigsministeriet, 1995). Dette værk bestod af empirisk interessante personlige beretninger fra en lang række meget erfarne diplomater. Værket beskriver på en god måde, hvor forskelligt den diplomatiske praksis kan udledes forskellige steder i verden og af forskellige professionelle diplomater. På den måde fremgår det meget tydeligt, at den diplomatiske praksis netop er mang-

foldig og i meget stor udstrækning bærer præg af, at der ofte står stærke personligheder bag. Diplomati defineres i sin essens af det personlige møde og de muligheder og begrænsninger, der opstår, når professionelle mennesker, ofte fra vidt forskellige udgangspunkter, insisterer på at indgå i en dialog.

Udgangspunktet for dette temanummer af Økonomi & Politik er den gamle indiske fabel om »de blinde mænd og elefanten«. Fortællingen lyder, at en gruppe blinde mænd, der aldrig havde set en elefant, en dag konfronteres med det store dyr. Den ene mærker elefantens ben, den anden halen, den tredje øret, den fjerde stødtanden og så fremdeles. Hver for sig kunne de blinde mænd nu på meget forskellige måder beskrive, hvad det var for et dyr, de havde mellem hænderne. Selvom deres beskrivelser selvsagt var meget forskelligartede, havde de alle ret. På samme måde som elefanten er Udenrigsministeriet et utrolig komplekst væsen. For at få et tilnærmelsesvis komplet forståelse af, hvad den moderne udenrigstjeneste er i dag, har vi ladet diplomaterne beskrive deres egen virkelighed. Men vi har også ladet forskere, der arbejder med og studerer udenrigstjenesten, give deres besyv med, ligesom politikere, erhvervslivet, civilsamfundsorganisationer og nyhedsmedierne er kommet til orde. Hver for sig diskuterer de et udvalgt tema, som det er vigtigt at sætte sig ind i for helt at forstå den moderne udenrigstjeneste. Når alle brikkerne i puslespillet er lagt, giver de forskellige bidrag til sammen et øjebliksbillede af Udenrigsministeriet som det ser ud i dag, 250 år efter det blev etableret.

*Martin Marcussen*

Ansvarshavende redaktør

---

## Litteratur

- Fischer, Paul og Nils Svenningsen (1970b), Den danske udenrigstjeneste 1770-1970, bind 2: 1919-1970, København: J.H.Schultz Forlag.*
- Kjølse, Klaus og Viggo Sjøqvist (1970a), Den danske udenrigstjeneste 1770-1970, bind 1: 1770-1919, København: J.H.Schultz Forlag.*
- Udenrigsministeriet (1995), Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-95, København: Udenrigsministeriet*

# Udenrigsministeriet anno 2020

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*I dag er Udenrigsministeriet en åben, inddragende og kommunikerende organisation. Det er også en uhyre kompleks og dynamisk organisation. På alle de diplomatiske felter, der indgår i Ministeriets samlede aktivitetsområde, udfordrer de internationale omgivelser den diplomatiske praksis. Samtidig er de forventninger, der opstilles til ministeriet af dets interessenter, skyhøje. Det er imidlertid ikke nødvendigvis de internationale udfordringer, der er det største*

*problem for diplomaterne i udenrigstjenesten. De er trænet til at gennemskue og handle på de internationale omgivelser. Det er deres job. Ministeriet har trods alt 250 års akkumuleret erfaring med den slags arbejde. Problemet opstår først, hvis diplomaterne ikke tilbydes de finansielle og arbejdsmæssige rammer, der gør dem i stand til at optræde som professionelle diplomater på vegne af Danmark.*

**MARTIN MARCUSSEN**  
professor, Institut for  
Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
mm@ifs.ku.dk

»Hvem bestemmer«? spørger Erling Bjøl i sit klassiske værk om den danske udenrigspolitiske beslutningsproces (Bjøl, 1983). Svaret var, at det er der rigtig mange, der gør. Allerede i 1980'erne stod det klart, at det udenrigspolitiske felt ikke var overladt til udenrigstjenesten alene. Efter en detaljeret gennemgang af Kongehusets, regeringens, embedsmændenes, Folketingets, partiernes, erhvervslivets og mediernes rolle i formuleringen af dansk udenrigspolitik konkluderes, at »I alle udenrigspolitikken dimensioner gælder det utvivlsomt, at beslutningsmiljøet er vokset i bredde over tid« (Bjøl, 1983: 358).

Der havde tydeligvis fundet en sektorisering sted. På områder, hvor der produceres international styring af relevans for Danmark, havde fagministerierne gradvist opbygget en vilje og en evne til at optræde diplomatisk på den internationale arena. Udenrigspolitikken var også blevet demokratiseret. Folketinget var blevet mere interesseret i forvaltningen af danske udenrigspolitiske interesser, og danske folketingspolitikere havde fået adgang til nævn og udvalg, hvor dansk udenrigspolitik kunne diskuteres og forhandlingsmandater vedtages. Man kunne endvidere hævde, at udenrigspolitikken på nogle punkter var blevet kommercialiseret. Danske erhvervsikoner havde længe ageret på den internationale scene og ofte bidraget til at udstikke kursen i dansk udenrigspolitik, og udenrigstjenesten havde budt sig villigt til som diplomatisk rammesætter for disse erhvervsaktiviteter. Endelig var det heller ikke i 1980'erne uvæsentligt, at en lang række civilsamfundsorganisationer og de danske nyhedsmedier havde deres roller at spille i udenrigspolitikken formulering og udførelse.

Men Erling Bjøl var, på trods af disse klare udviklingstendenser, slet ikke i tvivl: den helt centrale spiller – inden for de eksterne og interne rammer, den gives

– er selvfølgelig Udenrigsministeriet. Man kan tale meget om, at diplomatiet er blevet fragmenteret, og at der er mange forskellige og nogle gange konkurrerende aktører, der hiver og slider i retten til at optræde på Danmarks vegne på den internationale scene, men det er og bliver Udenrigsministeriet, der har kompetencen til at samle alle trådene. Udenrigsministeriet skaber overblikket og etablerer sammenhængen i den samlede danske stillingtagen til ofte meget komplekse internationale problemstillinger, hvor der er danske interesser på spil. Det er i Udenrigsministeriet, at man over 250 år har opbygget en viden om, hvordan det internationale system fungerer, og hvordan en småstat bedst navigerer i rørte vande. Det er Udenrigsministeriet, der skal kunne vurdere de kortsigtede såvel som de langsigtede konsekvenser af at træffe den ene eller den anden beslutning. Og det er Udenrigsministeriets medarbejdere, der er trænet til at indgå i meget mentalt og fysisk krævende forhandlingsprocesser, der skaber løsninger for Danmark uden at skabe problemer for andre. Man kan ikke som udgangspunkt forvente, at de øvrige danske aktører på den internationale scene – fagministerierne, Folketingspolitikkerne, erhvervslivet, civilsamfundsorganisationerne, byerne osv. – formår at danne sig et billede af en samlet dansk interesse, vurdere forholdene på langt sigt, og hver dag alle steder i verden optræde med diplomatisk professionalisme. Men evnen til at skabe sammenhæng, forståelsen for de lange tidshorisonter og excellence i hverdagens diplomatiske praksis forventer vi er til stede i alt, hvad Udenrigsministeriet laver. Og det er måske netop her, vi finder den dybereliggende årsag til at vi stadig – efter 250 år – har en selvstændig organisation med egen ledelse og eget personale, der hedder Udenrigsministeriet.

Formålet med dette temanummer af tidsskriftet Økonomi & Politik er at komme til en bedre forståelse af, hvad den moderne udenrigstjeneste er; hvor den kommer fra; og hvor den er på vej hen. Det er en meget bred dagsorden, som ikke kan udtømmes med dette temanummer alene. Det mere ydmyge håb er derfor, at vi med dette temanummer kan være med til at fremhæve nogle af de udviklingstendenser i den danske udenrigstjeneste, vi skal snakke mere om, arbejde mere med og måske endda forske mere i.



**Formålet med dette temanummer af tidsskriftet Økonomi & Politik er at komme til en bedre forståelse af, hvad den moderne udenrigstjeneste er; hvor den kommer fra; og hvor den er på vej hen**

I en første sektion af temanummeret rettes opmærksomheden mod den *diplomatiske praksis*. Hvordan leder man i udenrigstjenesten – hjemme på Asiatisk Plads såvel som ude på de mange forskellige diplomatiske repræsentationer? Hvilke kompetencer og egenskaber bør den moderne diplomat have, og hvad skal der til for at tilvejebringe disse kompetencer? Har protokol og etikette stadig en betydning i det moderne diplomati, eller spiller diplomater efter helt andre spilleregler i det postmoderne og digitaliserede internationale samfund? Hvad betyder det, at danske diplomater ofte skal arbejde under meget

udfordrende, og oven i købet nogle gange livstruende omstændigheder? Fin-des den guerilla-diplomat, der efterspørges i den diplomatiske frontlinje, eller er billedet af den fritimproviserende multikunstner en idealforestilling uden rod i virkeligheden? Og hvori består det åbne og kommunikerende diplomati? Kommunikationen med befolkningerne i andre lande er vigtig, men hvad betyder kommunikationen med danskerne? Det er svar på spørgsmål som disse, der kan være med til at kaste lys på den virkelighed, den moderne diplomat møder i rutine- såvel som krisesituationer.

I anden sektion af temanummeret kastes lys på en række vigtige *diplomatiske felter*, her forstået som funktioner og politikområder, der skal varetages af det danske Udenrigsministerium. I Danmark har vi valgt at samle en lang række forskellige udenrigspolitiske funktioner i ét ministerium. Udenrigstjenesten er en integreret tjeneste. Det betyder, at Udenrigsministeriet danner ramme ikke blot om nogle ganske klassiske udenrigsministerielle funktioner – sikkerhed for landet såvel som sikkerhed for de danske borgere, der befinder sig uden for landets grænser – men også om nogle funktioner, som andre lande har valgt at placere uden for Udenrigsministeriets rækkevidde, eksempelvis udviklingsdiplomati, det kommercielle diplomati og koordinationen af den danske EU-beslutningsprocedure. Hertil kommer alle de opgaver, der kan være vanskelige at placere ét sted i organisationen, eller som man ønsker at fremhæve på en helt særlig måde. I disse tilfælde bliver det relevant at diskutere kampagnediplomati og nichediplomati.

I en tredje og sidste sektion stiller temanummeret skarpt på nogle af *diplomatiets interessenter*. Som nævnt er antallet af deltagere i den udenrigspolitiske beslutningsproces blevet stadig mere omfattende, som årene er gået. Vi skal mange år tilbage for at kunne hævde, at Udenrigsministeriet har monopol på udenrigspolitikken. Det er samtidig også vigtigt at fremhæve, at mængden af internationalt orienterede funktioner og opgaver er steget gevaldigt, og at der er diplomati nok til alle. Hertil kommer, at når situationen er den, at mange danske aktører byder sig til som producenter af dansk udenrigspolitik, så bliver det en særkilt vigtigt opgave for Udenrigsministeriet at forsøge at skabe overblik i Danmark og i udlandet samt ikke mindst skabe sammenhæng. Af netop denne grund er det ikke længere tilstrækkeligt for Udenrigsministeriet at have et indgående kendskab til den internationale kontekst. Et deltaljeret indblik i og forståelse for national politik og økonomi er i dag helt afgørende for Udenrigsministeriets samlede udenrigspolitiske engagement. I den sammenhæng bliver det tætte samarbejde med civilsamfundet, Folketinget, nyhedsmedierne og det danske erhvervsliv vigtigt.

## Den diplomatiske praksis

Udenrigstjenesten er sandsynligvis én af de vanskeligste offentlige organisationer at overskue og gennemskue. Der er medarbejdere i hele verden, som skal arbejde synkront for at fremme og beskytte danske interesser og værdier i meget forskellige og ofte under meget krævende omstændigheder. Samtidig er

det en organisation, der skal producere et helt særligt produkt – sikkerhed for Danmark og danskerne – der i en særklasse skiller sig ud fra andre offentlige serviceydelser, både fordi det i sidste instans har med vores eksistens som land og borgere at gøre, og fordi den gode performance udmærker sig ved, at ingen lægger mærke til, at den er leveret. Den gode diplomatiske praksis – forebyggelsen – handler om at forhindre, at vi nogensinde kommer i en situation, hvor Danmarks og danskernes sikkerhed trues.

Det siger sig selv, at den *administrative ledelse* af en så kompleks organisation er en kolossal udfordring. På topniveau er det departementschefens opgave at rådgive udenrigsministeren på de allervigtigste sager og selvstændigt optræde som diplomat på højniveau. Det er i sig selv en meget omfattende opgave, ikke mindst i en tid, hvor den eksterne kontekst er særdeles tumultarisk, og hvor Udenrigsministeriet i de senere år er blevet et svingdørsministerium. Antallet af ministre, der ofte for en meget kort periode lægger vejen forbi Udenrigsministeriet, er endog meget stort. Men der er også indadrettede funktioner, der er særdeles krævende. Departementschefen er administrativ chef for udenrigstjenesten, hvilket blandt andet betyder, at vedkommende har ansvaret for organisationens struktur, personale, finansiering og arbejdsgange. Udenrigsministeriet er kendetegnet ved at have utroligt loyale medarbejdere, der gang på gang har været parate til at gå den ekstra mil, det er påkrævet i særligt pressede situationer. Det gælder i hjemme- såvel som i udetjenesten. I sammenligning med så mange andre offentlige og private organisationer har departementschefen på dette område en klar fordel. Den største udfordring er imidlertid, at vilkårene for diplomatiets udførelse konstant forringes. Det skyldes, at ministeriet over to årtier har måttet reducere driftsbudgettet, således at Udenrigsministeriet i dag er det mindste i Skandinavien. I den forbindelse bliver departementschefens rolle som ministeriets ansigt udadtil i forhold til udenrigspolitikken interessenter afgørende. Det er i sidste ende departementschefen, der skal mobilisere alle sine diplomatiske kompetencer i kontakten med den øvrige centraladministration, erhvervslivet, de humanitære organisationer og det diplomatiske korps i København. Formålet er at skabe forståelse for og støtte til Udenrigsministeriets virke og dansk udenrigspolitik. Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt det er de internationale eller de nationale ledelsesudfordringer, der er størst. Det er dog nok ikke helt forkert at hævde, at ledelsen i udenrigstjenesten over de sidste årtier har måttet konfrontere stadig flere udfordringer på den nationale scene.



**Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt det er de internationale eller de nationale ledelsesudfordringer, der er størst.**

**Det er dog nok ikke helt forkert at hævde, at ledelsen i udenrigstjenesten over de sidste årtier har måttet konfrontere stadig flere udfordringer på den nationale scene**



Opfattelsen af, hvad den *ideelle diplomat* er, har forandret sig meget over årene. I takt med at vilkårene for den diplomatiske praksis har ændret sig, har kravene til, hvilke kompetencer en god diplomat skal have, også udviklet sig. Det er ikke længere et krav, at diplomaten har aristokratiske aner, kan fægte, ride på hest, danse, læse poesi eller stammer fra en slægt, der er villig til at forsørge vedkommendes diplomatiske færd rundt omkring i verden. De dage er for længst overstået, men kravene er stadig omfattende. I de seneste årtier har ansøgningsfeltet til et job i den danske udenrigstjeneste også været ganske omfattende, hvilket har betydet, at Udenrigsministeriet har haft mange højt kvalificerede ansøgere at vælge mellem. Man har kunnet ansætte præcis den profil, man ønskede sig. For tyve år siden var det et krav, at ansøgeren havde en god universitetsseksamen, gode sprogkunderskaber, gode formuleringsevner og et bredt kendskab til internationale forhold. Det er stadig et krav i dag, men langt fra tilstrækkeligt til at komme i betragtning til én af de eftertragtede stillinger som fuldmægtig i Udenrigsministeriet. I dag skal kandidaten desuden have en indgående indsigt i dansk økonomi og politik, evnen til at optræde serviceminded over for ministeriets kunder, og som det sidste skud på stammen også være i besiddelse af et »digitalt mindset«. Denne udvikling i beskrivelsen af den ideelle kandidat til en stilling i Udenrigsministeriet indikerer også, hvilken udvikling ministeriet har gennemgået: fra et internationalt fokus med vægt på evnen til at kommunikere med andre folkeslag til et større fokus på nationale interesser, åbenhed og evne til at forstå og bidrage til kommunikation på de sociale medier. Hvorvidt diplomatiets klassiske dyder – evnen til at skabe et fortrolighedsrum gennem kontinuerlig dialog – med denne udvikling hældes ud med badevandet, vil fremtiden vise.

På trods af digitaliseringen og globaliseringen vil der altid være mindst én stabil søjle, en diplomat kan læne sig op ad, uanset hvor i verden vedkommende befinder sig. Det er den *diplomatiske protokol* og respekt for den *diplomatiske etikette*. Den diplomatiske protokol består groft sagt af et sæt skrevne og uskrevne regler, der nærmest er universelle. Alle diplomater har eksempelvis kendskab til Wienerkonventionen om diplomatiske relationer, der angiver, hvilke rettigheder og immuniteter en diplomat kan trække på, og hvilke funktioner det forventes, at en udsendt diplomat udfører på sit lands vegne. Der står også noget om, hvilke titler man kan bære, hvilke procedurer man følger, når man starter sin udsendelse, og når den afsluttes. Disse regler gælder for alle diplomater i hele verden. Hertil kommer den diplomatiske etikette, der kan variere fra land til land. Den gode opførsel er ikke universel, men derimod kulturelt betinget. Det vil variere, hvordan man spiser, hvordan man hilser, og hvad man snakker om ved receptioner og andre festlige lejligheder. En diplomat er trænet til at aflæse disse nationale koder. Man kan hævde, at netop på grund af de digitale kommunikationsmediers udbredelse og på grund af den omfattende anvendelse af falske nyheder og den stigende tendens til lukkehed og nationalisme er der mere end nogensinde tidligere behov for at have dygtige diplomater, der med perfekt sprogforståelse og beherskelse af diplomatisk protokol og etikette kan skabe noget så vigtigt som tillid i en forhandlingssituation. Den fulde beherskelse af diplomatisk protokol og eti-

kette er med til at definere den diplomatiske praksis som en profession med egne normer og egne kriterier for excellence. Hertil kommer alle de øvrige redskaber, som en dygtig diplomat må mestre, som eksempelvis faglig viden og forhandlingsevne. Derfor er det også ganske opsigtsvækkende, at Udenrigsministeriet i Danmark i modsætning til så mange andre lande ikke har et institutionaliseret aspirantprogram eller en diplomatskole, der kan hjælpe den nye diplomat til at forstå og beherske nogle af de helt centrale komponenter i den diplomatiske profession.

Nogle diplomater må i løbet af deres karriere acceptere at blive udsendt til poster, der kræver helt særlige kompetencer – nemlig evnen til at bevare roen og overblikket i meget kritiske, endda livstruende situationer. Det er her, det såkaldte *hardshipdiplomati* kommer ind i billedet. Hardship har mange dimensioner. Der er udeposter, hvor den udsendte konstant må leve og arbejde i en stærkt beskyttet compound uden sin familie. Det kan være i krigszoner, hvor der hyres langt flere vagter og andet beskyttelsespersonale end der er udsendte medarbejdere. Diplomaten må ofte bære en skudsikker vest og en hjelm, og vedkommende har efter al sandsynlighed gennemgået et omfattende sikkerhedskursus inden udstationeringen. Hardship kan også komme på tale, hvis der i værtslandet er meget forurening, politisk ustabilitet, få adspredelsesmuligheder, besværlig adgang til sundhedsvæsenet og meget andet, der gør livet som udsendt vanskeligt. Det er ikke alle diplomater, der har eller kan opøve den særlige personlige egenskab, der gør, at man trives i situationer, hvor det er selve forandringen og uforudsigeligheden, der er blevet normalen. De fleste mennesker vil med tiden nedbrydes under et sådant kontinuerligt pres, men der findes en særlig kategori af diplomater, der igen og igen aktivt søger den slags poster, og som demonstrerer, at der på trods af de besværlige omstændigheder kan leveres resultater. I takt med at dansk udenrigspolitik kendetegnes ved en form for militær aktivisme, er der opstået et behov for at etablere diplomatiske repræsentationer på steder, som hører til i den højeste hardshipkategori. Det er meget omkostningstunge ambassader, der trække ressourcer væk fra andre diplomatiske aktiviteter. Samtidig har tegningesagen fra 2005-06 og de efterfølgende angreb på danske ambassader verden over betydet, at det generelle sikkerhedsniveau på de danske diplomatiske repræsentationer – og dermed omkostningsniveauet – har måttet hæves, uden at der af den grund er skabt grundlag for en større diplomatisk aktivitet.

Det er vanskeligt at kombinere et liv indespærret bag høje og stærkt beskyttede mure i en compound i Afghanistan med en kontinuerlig dialog med befolkningen uden for murerne. Det er da heller ikke på ambassaderne i krigszonerne, at man forventer, at ambassadøren skal indlede den helt store offensiv på kommunikationsområdet. Derimod er der meget store forventninger til, at danske diplomater i resten af verden gør sig den anstrengelse, at man faktisk opbygger et kendskab til og etablerer kontakt med den brede offentlighed i det land, de er udstationeret i. Det er kernen i *offentlighedsdiplomati*. Ofte handler det om at berette om Danmarks fortræffeligheder. Alt afhængig af hvor man befinder sig i verden, kan der tages forskellige fortællinger i brug. I



Kina kan man effektivt referere til H.C. Andersens eventyr. I Kenya går man ikke helt galt i byen hvis man fortæller om Karen Blixen, hvorimod man vil være lydhør i Storbritannien over for fortællinger, der inkluderer danske Tv-serier. I hovedet på borgere verden over aktiverer »Danmark« mange forskellige typer billeder, der aktivt kan bruges af den udsendte diplomat. Formålet kan være kommercielt, men det kan også være bredere, som dét at vise værtslandets borgere, at der findes samfund som det danske, der fungerer på en helt anden måde end værtslandet. Budskabet er, at der er alternativer til det bestående. Denne oplysende og bevidsthedsudvidende funktion kan i sidste ende være med til at skabe samfundsomvæltninger. Det er klart, at vi er mere interesserede i, at vi selv engagerer os i disse aktiviteter, end at andre lande kommer til Danmark for at igangsætte udviklingstendenser, der potentielt kan forstyrre vores samfundsorden. For eksempel er der ikke særlig stor forståelse i Danmark for, at lande i Mellemøsten støtter op omkring religiøse aktiviteter i Danmark. Det er også klart, at grænsen mellem det gode og fornuftige offentlighedsdiplomati på den ene side og den sandhedsforvrængende propaganda på den anden kan være hårfin.

## Diplomatiske felter

Et klassisk Udenrigsministerium arbejder naturligvis med spørgsmål, der har med dansk *sikkerhed* at gøre. Det vil ofte være sikkerhed i forhold til militære trusler, men også sikkerhed relateret til terror, klima, sundhed og digitalisering indgår i det interessefelt, der samlet set omfatter Danmarks og danskerne reelle og opfattede sikkerhedssituation. Noget af dette arbejde foregår på de bonede gulve i de mange internationale organisationer, Danmark er medlem af. Her skal der produceres regler, udarbejdes analyser, tilvejebringes finansiering og skabes alliancer. Andre dele af dette arbejde finder sted ude i felten under ofte ganske vanskelige omstændigheder, hvor danske diplomater sammen med humanitære organisationer og militært personel skal forsøge at samtænke den danske indsats. Den samlede indsats er betydelig og vigtig, men synligheden af dette diplomatiske arbejde er lav. Det er ikke først og fremmest Udenrigsministeriet, man tænker på, når snakken går om dansk sikkerhedspolitik, men derimod Forsvarsministeriet.

Blandt de klassiske opgaver indgår også Udenrigsministeriets arbejde med at beskytte og hjælpe danskere, der befinder sig i udlandet. Over årene er mængden af danskere, der rejser ud i kortere og længere tidsperioder, steget nærmest eksponentielt. Det er i sig selv en udfordring for den *borgerservice* og *den konsulære bistand*, Udenrigsministeriet tilbyder danskere i udlandet. Opgaven kompliceres yderligere af, at danskere – ofte uden den store erfaring eller forberedelse – i stadig stigende udstrækning rejser til destinationer, hvor selv udenrigstjenesten har vanskeligt ved at levere øjeblikkelig krisehjælp. Opstår der menneske- og naturskabte kriser rundt omkring i verden, er det udenrigstjenesten, der koordinerer krisestyringen ude såvel som hjemme. 24-7 sidder personale i Udenrigsministeriet klar til at modtage det opkald, der indikerer, at noget alvorligt er under optræk, som involverer danskeres

ve og vel verden over. I løbet af få timer kan der etableres en tværministeriel krisestyringsgruppe og eventuelt udsendes et udrykningskorps af specialister. Samtidig er det Udenrigsministeriets Borgerservice, der skal svare hurtigt og korrekt på henvendelser fra nyhedsmedierne og de pårørende. Udenrigsministeriet er ikke kun et klassisk bureaukrati med lange arbejdsgange og formelle hierarkier, det er også en beredskabsorganisation, der kan agere intuitivt og fleksibelt på uventede udfordringer.

Landets og borgernes sikkerhed hører således til et Udenrigsministeriums kernekompetence. Hertil kommer en række funktioner, der supplerer denne kerne. I Danmark har vi som nævnt – i modsætning til de fleste andre lande – valgt at integrere disse funktioner i den samme organisation.

Det gælder eksempelvis *udviklingsbistanden*. I Udenrigsministeriets lange historie er der her tale om et relativt nyt aktivitetsområde, som hurtigt voksede sig stort og vigtigt. Det var blandt andet på grund af Danmarks aktivistiske udviklingspolitik, at Danmark havde og i stor udstrækning stadig har et internationalt renommé som en humanitær og humanistisk stormagt. Ret hurtigt fik Danmark placeret sig blandt de lande i verden, der markerede sig som effektive og innovative udviklingsaktører både i de internationale udviklingsorganisationer såvel som ude i felten. I perioder var DANIDA mere kendt end selve Udenrigsministeriet, og der var mange danskere, der var af den opfattelse, at DANIDA var et selvstændigt ministerium. I dag er udviklingsdiplomati skiftevis et center og et fagligt fællesskab i et større hele. Synligheden af det udviklingspolitiske område er lavere. Antallet af udviklingsspecialister er faldet drastisk i de senere år, men forventningen til, hvad udviklingsdiplomati skal kunne, er til gengæld steget tilsvarende. Fattigdomsbekæmpelse er kun én ud af rigtig mange målsætninger, man forsøger at realisere via dansk udviklingspolitik. Hertil kommer kampen mod terror, migration og klimaforringelser, og understøttelse af menneskerettigheder og dansk eksport.

Et andet ekstra område, der hører under Udenrigsministeriets ressort, er det *økonomiske diplomati*. Heri indgår bestræbelserne på at trække investeringer til Danmark, at fremme dansk eksport og at understøtte et regelbaseret globalt handelsregime. Det har altid været i Danmarks interesse at handle med andre lande. En meget stor del af den danske økonomi og velstand er bygget op omkring landets internationale konkurrencedygtighed. I perioder af Udenrigsministeriets historie har netop det kommercielle og erhvervsrettede diplomati udgjort kernen i ministeriets selvforståelse. Det var eksempelvis tilfældet i forlængelse af afslutningen på den første verdenskrig, hvor det var altafgørende for Danmarks velstand at få etableret adgang til fjerne markeder som det kinesiske. Overalt skulle danske udsendte være »diplomater af navn, men konsuler af gavn«. Da anden verdenskrig brød ud, fik man andet at tænke på. Det økonomiske diplomati blev også placeret i første række i forlængelse af finanskrisen, der fra 2009 og årene derefter fik meget alvorlige følger for Danmark. I Udenrigsministeriet opstillede man en ambition om, at det »vækstorienterede tankesæt« skulle spredes til hele ministeriet og altså

ikke kun skulle findes i Eksportrådet, senere Trade Council. Det økonomiske diplomati blev »det nye sort« i Udenrigsministeriet, og i modsætning til tidligere blev diplomaters evne til at tænke og agere kommercielt en selvstændig og vigtig karrierefremmende kompetence. I dag er finanskrisen overstået. Nu er der andre udfordringer – klimaet, Putin, Trump, Atomvåben, cyberwar, migration, terror, Brexit, pandemier, bare for at nævne nogle stykker – der kræver Udenrigsministeriets opmærksomhed. Indtil videre har man dog ikke skruet ned for entusiasmen omkring de kommercielle aktiviteter.

Også hele koordinationen af Danmarks deltagelse i EU's beslutningsprocesser er placeret i Udenrigsministeriet. Det er også anderledes end i f.eks. Sverige, hvor denne funktion er placeret i statsministerens kontor. *Den danske EU-koordinationsmodel* har været vidt berømt i de europæiske fælleskaber. Det særligt interessante ved koordinationsmodellen var, at den på én gang var effektiv, inkluderende og demokratisk forankret. At sikre, at en koordinationsprocedure både inkluderer alle berørte parter i forberedelsesprocessen, tog de folkevalgte i ed, og samtidig inden for korte tidsfrister kunne levere et forhandlingsmandat, skulle ifølge tekstbogen ikke være muligt. Men det blev det faktisk. For Udenrigsministeriet er der her tale om et kæmpe arbejde, der udføres under stort tidspres. Udenrigsministeriet følger alle sager fra start til slut og sikrer dermed, at den danske position på ét område ikke er i direkte modstrid til, hvad Danmark forhandler sig til på et andet område. Det er imidlertid også en koordinationsprocedure, der har eksisteret i mange år. Den blev udviklet i en tid, hvor det europæiske samarbejde havde en helt anden dybde og et helt andet omfang, end det har i dag. Danske interesseorganisationer er i det stor hele tilfredse med at blive inkluderet, men de folkevalgte i Europaudvalget har længe klaget over, at de ikke har en chance for at give de mange vigtige sager den indgående behandling, som de fortjener. Det hjælper ikke på situationen, at de folkevalgte beder om at få udleveret endnu flere papirer til deres forberedelse – der er allerede langt mere papir på Europaudvalgets bord, end nogen på en meningsfuld måde kan tilegne sig.



***Kampagnediplomati* indebærer, at man for en periode arbejder særligt intensivt på at opnå et meget specifikt mål, der kræver, at Danmark eller danskere vinder i en international konkurrence**

Med jævne mellemrum dukker nye opgaver for Udenrigsministeriet op, der ikke bare sådan uden videre kan placeres i et eksisterende kontor. Nogle gange har den siddende regering en særlig prioritet man ønsker, at Udenrigsministeriet skal arbejde med. Andre gange er det Udenrigsministeriet selv, der mener, at Danmarks eksterne og interne rammer taler for, at der skal leveres en ekstra indsats med særlig stor synlighed på ét eller andet område. *Kampagnediplomati* indebærer, at man for en periode arbejder særligt intensivt på at opnå et meget specifikt mål, der kræver, at Danmark eller danskere vinder i en international konkurrence. I de senere år har der eksempelvis været ført

kampagner for at tiltrække sig Det Europæiske Medicinalagentur, som efter Brexit skulle finde et nyt hovedsæde. Det lykkedes ikke. Udenrigsministeriet har også ført en kampagne for at få én af de ledige pladser i FN's Menneskerettighedsråd. Det lykkedes. Man har også, i det skjulte, arbejdet for en international toppost til Anders Fogh Rasmussen. Det lykkedes. Det samme gjaldt for Helle Thorning Schmidt. Denne gang lykkedes det ikke. Men der er også andre måder at fremhæve et særligt interessefelt på. Gennem nogle år har Danmark udnævnt forskellige former for *nicheambassadører*. Det gælder eksportambassadører, nedrustningsambassadør, ligestillingsambassadør, arktisk ambassadør, klimaambassadør og hjemsendelsesambassadør. Ét af de mest ambitiøse tiltag på denne front er udnævnelsen af en tech-ambassadør i 2017, der med udgangspunkt i kontorer i USA, Danmark og Kina bl.a. fremmer bevidstheden blandt danske og internationale lovgivere omkring de økonomiske, sikkerhedsmæssige og teknologiske muligheder og udfordringer, der er knyttet til en rivende digital udvikling. Det er en meget udfordrende opgave, der både kræver meget udviklede kommunikative kompetencer og ikke mindst evne og flair for at indgå i forhandlinger med en bred vifte af aktører fra EU-Kommissionen i Bruxelles til innovationsmiljøerne i Silicon Valley. Den overordnede erfaring fra kampagne- og nichediplomatiet er, at man ikke skal gå halvhjertet til værks. Man kommer ikke helt i mål med en halv indsats.

## Diplomatiets interesser

I dag er Udenrigsministeriet en åben organisation, der er meget bevidst om, at det er gennem samarbejde og partnerskaber med et utal af forskellige danske interesser, man kan udøve den mest effektive form for diplomati. Der tales om en »whole-of-government«-tilgang, der indebærer, at Udenrigsministeriet ikke konkurrerer, men derimod samarbejder systematisk med alle dele af centraladministrationen. Der er skabt innovationscentre rundt omkring i verden, der udsendes vækstrådgivere, handelsattachéer, forsvarsattachéer, statskonsulenter og meget andet i tæt samarbejde med en lang række forskellige ministerier. Der tales også om en »whole-of-society«-tilgang, der er endnu mere ambitiøs, fordi den indebærer et systematisk samarbejde med erhvervslivet, civilsamfundsorganisationerne, universiteterne, nyhedsmedierne og i stigende udstrækning med de danske byer, kommuner og regioner. Udenrigsministeriet har således udsendt medarbejdere i seks tværkommunale erhvervshuse med henblik på at bistå de lokale erhvervsrådgivere med et kendskab til de globale markeder. Nogle erhvervsorganisationer som DI og Landbrug & Fødevarer har endog indplaceret medarbejdere i Udenrigsministeriet for at være bedre i stand til at planlægge og gennemføre omfattende erhvervsfremstød.

Blandt de civilsamfundsorganisationer, der har haft en tæt og systematisk dialog og samarbejde med Udenrigsministeriet, er de danske *udviklings- og humanitære organisationer*. Nogle af disse, herunder Dansk Flygtningehjælp, er blevet så store og så selvkrørende, at de kun i meget begrænset omfang er økonomisk afhængige af de midler, der kan hentes i Udenrigsministeriets budget

til humanitære indsatser og den langsigtede udvikling. Andre organisationer er derimod ganske afhængige af, at de kan søge og få adgang til det danske udviklingsbudget. I de senere år er disse midler blevet ganske konkurrenceudsatte, hvilket på godt og ondt har været med til at fremskynde en professionaliserings- og bureaukratiseringstendens blandt civilsamfundsorganisationerne. Der er således blevet opbygget en betydelig administrativ kapacitet på hovedkontoret, der er i stand til at skrive ansøgninger og gennemføre evalueringer, der passer ind i den skabelon, der er defineret af Udenrigsministeriet. Hvorvidt denne udviklingstendens har betydning for den folkelige forankring, som disse organisationer i sin tid fik deres mandat fra, er ikke til at sige. Det er også vanskeligt at sige noget om, hvorvidt denne nye fordelingsmetodik har haft mærkbare positive konsekvenser for den humanitære og udviklingspolitiske indsats, der leveres i felten.

*Folketinget* udgør en anden af de særdeles vigtige interessenter for Udenrigsministeriet. Det gælder eksempelvis Udenrigspolitisk Nævn, Udenrigsudvalget og Europaudvalget, men også andre udvalg kan efterspørge Udenrigsministeriets assistance, eksempelvis i forbindelse med delegationsrejser til udlandet. Til dagligt mærker folketingspolitikkerne i disse udvalg ikke, at Udenrigsministeriet er særdeles presset på driftsressourcer. Når de stiller spørgsmål, der skal besvares af Udenrigsministeriet – eksempelvis et spørgsmål om, hvor mange politiheste der findes i EU – så svarer ministeriet til tiden. De ser *ikke*, at alle de danske ambassader i Europa har fået instrukser om at undersøge sagen, hvilket de så går i gang med. En henvendelse fra det danske Folketing overtrumfer alle andre henvendelser. Når folketingspolitikere er på udvalgsrejser, vil de opleve, at der er sammensat et perfekt program for deres besøg, hvor der er tænkt på alt ned i mindste detalje, og som opfylder alle folketingspolitikernes partikulære ønsker til møder, hoteller og transport. Dét folketingspolitikkerne *ikke* ser, er, at den tid, der går med at besvare de utællelige spørgsmål fra Folketingets forskellige udvalg, går fra andre diplomatiske opgaver, der kunne have været løst. De ser heller ikke, at den danske ambassade, der skal forberede et besøg af et folketingsudvalg, lægger alle andre opgaver til side i flere uger forud for ankomsten. Folketingspolitikere oplever, med andre ord, et velfungerende diplomati.

Udenrigsministeriets åbenhed kommer også til udtryk i relationen til de danske og internationale *nyhedsmedier*. På mange måder er der i de senere år opstået en gensidigt afhængig relation mellem Udenrigsministeriet og de danske medier. Udenrigsministeriet er afhængig af, at de danske medier accepterer at skrive om den diplomatiske praksis og udenrigspolitikken, sådan som den udføres af skiftende regeringer. Det er imidlertid ikke dansk udenrigspolitik, der fylder mest i de danske medier. Heller ikke internationale forhold i al almindelighed dominerer i nyhedsdækningen. I den udstrækning det internationale dækkes journalistisk, er fokus som oftest rettet mod Danmarks nærområder eller USA, Rusland og Kina. Store dele af Afrika, Sydøstasien og Syd- og Mellemamerika er næsten fraværende. Heller ikke dækningen af Udenrigsministeriet som organisation er altid flatterende. Nyhedsmediernes fokus på kon-



flikt og sensation betyder ofte, at det er fejlene og skandalerne, der kommer til at tegne ministeriet som helhed. Samtidig er nyhedsmedierne også afhængige af at have et godt forhold til Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet kan plante historier hos udvalgte medier og i det hele taget fungere som kilde til information eksempelvis i forbindelse med krisestyring. Borgerservice er her en central indgang for medierne. Der eksisterer en gensidig afhængighed, men alligevel må man sige, at det moderne åbne Udenrigsministerium har det vanskeligt med medialiseringen. Det er simpelthen svært at forene nyhedslogikken – det hurtige svar, den korte og klare analyse, de få sætninger og den iøjnefaldende overskrift – med diplomatiets kerne, som består af kontinuerlige sociale interaktioner i komplekse og langtrukne hændelsesforløb. Diplomati – dets praksis, indhold og organisering – er nogle gange svært at formidle i en kort nyhedsudsendelse eller i et tweet.

➤➤ **Det er simpelthen svært at forene nyhedslogikken – det hurtige svar, den korte og klare analyse, de få sætninger og den iøjnefaldende overskrift – med diplomatiets kerne som består af kontinuerlige sociale interaktioner i komplekse og langtrukne hændelsesforløb**

### Status – Udenrigsministeriet i dag

Som Erling Bjøl redegjorde for allerede tilbage i starten af firserne, skal stadig flere danske organisationer forholde sig til nationale såvel som internationale rammebetingelser. I tiden der er gået siden da, er det ikke blevet lettere at konstruere en klar grænse mellem, hvad der er nationalt, og hvad der er internationalt. Det giver sig selv, at Udenrigsministeriet og dets diplomater i 250 år altid har måttet finde ud af at begå sig på den internationale scene. Det er dét, diplomaten kan. Den internationale scene har i årenes løb udviklet sig i forskellige retninger – den er blevet større, der er kommet mange flere relevante aktører at forholde sig til, og antallet af internationale problemstillinger, der på den ene eller anden måde kan have betydning for Danmark, er eksploderet. I dag er denne kontekst måske mere kompleks, udfordrende og uforudsigelig, end vi har længe har set. Det være sig klimaet, spredning af ABC-våben, terror, folkevandringer, stormagtsrivalisering, covid-19 virus og strukturændringer i verdensøkonomien.

➤➤ **Man kan sige, at diplomater ikke frygter en kompleks udenrigspolitisk situation, de frygter derimod, at de ikke har opbakning, forståelse og ressourcer til at optræde som netop diplomater**

Men det er ikke nødvendigvis den internationale kontekst, der udgør den største udfordring for Udenrigsministeriet i dag. Man kan sige, at diplomater ikke frygter en kompleks udenrigspolitisk situation, de frygter derimod, at de

ikke har opbakning, forståelse og ressourcer til at optræde som netop diplomater. Det er derfor det bliver væsentligt at fokusere på Udenrigsministeriets nationale kontekst. Måske er de nationale politiske og økonomiske rammer for udenrigstjenestens virke blevet så snærende og begrænsende, at den kan risikere at stå afvæbnet i forhold til de mest markante globale udfordringer, Danmark skal forholde sig aktivt til i de kommende år.

I dette temanummer, der udkommer i anledning af, at det er 250 år siden, Udenrigsministeriet formelt blev grundlagt, er formålet som nævnt at give et øjebliksbillede af det moderne Udenrigsministerium anno 2020. Vurderingen af, hvor Udenrigsministeriet står i dag, afhænger rigtigt meget af, hvilket udgangspunkt man tager. Det er her fabeln, der er nævnt i det redaktionelle forord, om elefanten og de blinde mænd, kommer ind i billedet. Der kan tages forskellige perspektiver i anvendelse, når den endelige dom over ministeriets samlede virke skal afsiges. Hvert af disse perspektiver siger noget sandt om Udenrigsministeriet – men hver for sig siger de ikke hele sandheden.

Nogle perspektiver vil lede os til at konkludere optimistisk omkring den udvikling, Udenrigsministeriet befinder sig i. Med udgangspunkt i et »konkurrencestatskriterium« vil de mange reformer, der er blevet gennemført i hjemmetjenesten såvel som i udetjenesten, blive bedømt meget positivt. Ingen kan i dag være i tvivl om, at udenrigstjenesten, gør hvad den kan for at kommunikere til omverdenen, at de understøtter Danmarks internationale konkurrencedygtighed og hjælper det danske erhvervsliv med at erobre nye markeder og dermed fremmer eksporten. En positiv vurdering vil også være resultatet, hvis analysen tager udgangspunkt i begrebet »lean management«. I dag er der ikke én overflødig ansat eller aktivitet at spore nogen steder i organisationen. Der er heller ikke nogen inaktive ressourcer, der venter på at blive taget i anvendelse. Tværtimod, alle steder i organisationen har man lært, at aktiviteter, der koster penge, er vanskeligere at gennemføre end aktiviteter, der ikke koster penge. Idéen om »performance management« vil også få vurderingen til at falde heldigt ud for de seneste tyve års reformer af udenrigstjenesten. Især det kommercielle fokus giver mulighed for at kvantificere indsatsen og dermed afgøre, hvorvidt målopfyldelse finder sted. Det samme gør sig gældende på det konsulære område. Også her forekommer det ganske problemfrit at tælle den samlede indsats. Hele Udenrigsministeriets årsrapport er således en øvelse i afrapportering af målopfyldelse. Helt i overensstemmelse med Finansministeriets retningslinjer.

Anvendes derimod andre kriterier, er det muligt, at den overordnede vurdering af Udenrigsministeriet i dag falder anderledes ud. Eksempelvis kan man tage udgangspunkt i et »beslutningsprocesperspektiv« og spørge, hvorvidt der træffes evidensbaserede beslutninger i Udenrigsministeriet, eller om hverdagen i udenrigstjenesten mest handler om brandslukning og om at holde hovedet oven vande? Man kunne også spørge, om der ligger solide faglige analyser til grund for beslutninger, og om der rundt omkring i organisationen afsættes tid til strategisk tænkning? En reflekterende organisation, der arbejder i kom-

plekse omgivelser, vil typisk være kendetegnet ved, at analyse, forskning og idéudvikling rutineres og dermed bliver integrerede dele af organisationens identitet. Men er der i dag overhovedet tid til løbende at monitorere de internationale omgivelser og overvejer man på et mere generelt niveau, hvordan Danmark bedst positionerer sig i det internationale landskab? Man kunne selvfølgelig også spørge, om man på grundlag af den erfaring, man har med de politiske beslutningstagere i Danmark, virkelig mener, at der reelt finder en politisk inddragelse sted i den udenrigspolitiske beslutningsproces? I samme åndedrag kan man overveje, hvorvidt det danske erhvervsliv mon har opnået at få større indflydelse på den daglige forvaltning af Danmarks udenrigsanliggender end Folketinget?

Til hjælp for en vurdering af Udenrigsministeriets status kan man også vælge at anvende et »human resource-perspektiv«. Det vil blandt andet indebære, at man spørger ind til, hvorvidt medarbejderne i udenrigstjenesten har de rette kompetencer – sproglige, faglige, kommunikationsmæssige og tekniske? Er organisationen god til at udvikle og bibeholde de kompetencer, der findes rundt omkring i kontorerne, eller betyder den store mobilitet og generalist-tankegangen, at der aldrig rigtigt opbygges dybe kompetencer i hjemmetjenesten – at ingen rigtig ved meget om noget, men lidt om alting? Finder der en intraorganisatorisk dialog sted med henblik på videndeling og -generering? Får en udsendt diplomat eksempelvis tid inden afrejsen til at sætte sig ind i den lokale kontekst, vedkommende skal fungere professionelt i, eller starter vedkommende typisk på bar bund – sprogligt og kulturelt? Eksisterer der i Udenrigsministeriet en kultur, der tillader »contestation«? Vi ved, at medarbejderne på alle niveauer som altdominerende hovedregel er loyale, lydhøre og disciplinerede – men er de også engagerede, idérige og proaktive? Hvor god er udenrigstjenesten til at fastholde de bedste medarbejdere? Der er langt fra chefter til alle dygtige medarbejdere, så hvordan har man tænkt sig at skabe et perspektiv for dem, der aldrig bliver kontorchef, eller hvordan hjælper man dem videre til andre organisationer på en god måde? Hertil kommer hele problematikken omkring diplomatens familie. På hvilken måde sikrer man sig, at den medfølgende ægtefælle og diplomatens børn får en meningsfuld tilværelse på en udepost? Er der overhovedet nogen reel løsning på dette problem? Der er masser af spørgsmål, der kan stilles, og udfordringer, der kan tages op i forlængelse af dette perspektiv.

Endelig kan man anvende et såkaldt »reputationsperspektiv«, der spørger ind til Udenrigsministeriets renommé og omdømme blandt organisationens interessenter? Kan det passe, at medlemmer af det udenlandske diplomatiske korps betragter den danske udenrigstjeneste som irrelevant, overfladisk og endog med stor mistro? Ser sektorministerierne og de danske byer og kommuner en relevant partner i Udenrigsministeriet, eller foretrækker de egentlig, at Udenrigsministeriet holder sig i baggrunden når der skal arbejdes internationalt? Er det hovedsagelig de allerstørste erhvervsvirksomheder, der drager nytte af udenrigstjenestens kommercielle fokus, til stor fortrydelse for det små og mellemstore virksomheder? Er det kommercielle fokus ved at tage



overhånd? Er det helt udelukket, at indtjeningskravene kan ændres, reduceres eller helt afskaffes med henblik på at sikre, at danske diplomaters generelle renommé i omverdenen ikke miskrediteres? Spiller den danske udenrigstjeneste en stadig mere tilbagetrukket rolle i den europæiske udenrigspolitik og i det arbejde, der udfoldes i FN- og NATO-regi, og i så fald hvilke konsekvenser har dette for det ellers gode renommé, vi har haft i EU? Kan det passe at vi ikke længere er med i de centrale partnerskaber af lande, der lægger kursen i vigtige EU-forhandlinger?

Det er ikke muligt at drage en endelig konklusion om Udenrigsministeriets status her 250 år efter dets grundlæggelse. Heller ikke hvis man gennemfører grundige analyser med udgangspunkt i alle de nævnte perspektiver. Alligevel vil jeg vove pelsen og komme med den forudsigelse, at vi om 25 år – det vil sige i 2045 – vil være i stand til at markere Udenrigsministeriets 275 års jubilæum. Men det vil være et andet ministerium end det, vi ser i dag. Udenrigsministeriet er ikke bare en utrolig kompleks organisation, det er også en utrolig dynamisk og tilpasningsdygtig organisation. Det store spørgsmål er selvfølgelig, om vi i 2045 kan se tilbage på en periode, hvor Udenrigsministeriet har været igennem et decideret systemsammenbrud, som man kender fra andre offentlige organisationer, der har været udsat for et ressourcepres af samme kaliber som Udenrigsministeriet, eller om ministeriet vil opleve at blive genopbygget i takt med de krav, der stilles af Danmarks internationale omgivelser.

---

## Litteratur

Bjøl, Erling (1983), *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

# Ledelse og styring i udenrigstjenesten – kunsten at forudse det uforudsigelige og fastholde det strategiske sigte

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum


*Verden er de senere år blevet stadig mere uforudsigelig og forandres med stigende hastighed. De optimistiske forudsigelser om »historiens afslutning« er afløst af en erkendelse af, at de udenrigspolitiske rammebetingelser er under grundlæggende forandring. Vi er derfor nødt til grundigt at overveje, hvordan vi bedst varetager danske interesser i en fundamentalt forandret kontekst – præget af alt fra øget stormagtskonkurrence til globale klima- og migrationsudfordringer, mens vi balancerer ændrede samarbejds- og alliancemønstre. Udviklingen og den hastighed og uforudsigelighed, som den kommer med, stiller derfor helt nye krav til ledelsen og styring af Udenrigsministeriet.*

*Vi har de senere år igangsat en række initiativer, som skal skabe en handlekraftig udenrigstjeneste til fremtiden. Vi har slanket vores hierarki og skabt*

*faglige fællesskaber, som skal sikre en mere fleksibel og effektiv anvendelse af vores ressourcer og kompetencer. Vi har igangsat en række initiativer, der skal styrke fagligheden hos både medarbejdere og chefer. Og vi har et fortsat fokus på at styrke samarbejdet på tværs af hele Udenrigsministeriet. Her handler det i høj grad om at sikre større inddragelse af repræsentationerne rundt om i verden. De står i forreste linje i varetagelsen af danske interesser, og deres faglighed og lokalkendskab er afgørende nødvendigt for, at vi kan levere reelle og synlige resultater.*

*Konklusionen er, at vi skal skabe en stadig mere agil organisation, der er i stand til løbende at tilpasse sig stadig mere uforudsigelige internationale rammer, uden at vi mister det langsigtede strategiske overblik. Dét er den centrale ledelses- og styringsopgave i udenrigstjenesten i dag – og i fremtiden.*

Verden er i bevægelse. De optimistiske forudsigelser om »historiens afslutning« er afløst af en erkendelse af, at de udenrigspolitiske rammebetingelser er under grundlæggende forandring. Vi og vores kolleger i andre udenrigstjenester grubler over, hvilke konsekvenser det får for vores måde at arbejde med diplomati og internationalt samarbejde på. For en organisation som vores, der i 250 år har levet af at navigere Danmark sikkert igennem omskiftelige internationale farvande, stiller udviklingen – og den hastighed og uforudsigelighed, den kommer med – helt nye krav til vores ledelse og styring af Udenrigsministeriet.

 **Vores mål er en tilpasningsdygtig og handlekraftig udenrigstjeneste baseret på faglighed, kreativitet og motiverede medarbejdere.**

Vores opgave er at skabe et Udenrigsministerium for fremtiden, som leverer på regeringens udenrigspolitiske målsætninger og varetager danske interesser i en kontekst, som for bare få år siden var nærmest utænkelig – og hvor konturerne af det nye globale landskab endnu ikke tegner sig særligt klart. Det kræver omstillingsparathed, fremsynethed og nytænkning. Vi skal kort sagt

**LARS GERT LOSE**  
Departementchef,  
Udenrigsministeriet,  
departementchefen@um.dk

blive i stand til at forudse det uforudsigelige. Her er Udenrigsministeriets 250 år lange historie ikke en hæmsko, men en styrke. Vores mål er en tilpasningsdygtig og handlekraftig udenrigstjeneste baseret på faglighed, kreativitet og motiverede medarbejdere.

## **Ændrede vilkår for dansk udenrigspolitik**

Over hele linjen er vilkårene for at føre udenrigspolitik i dag i bevægelse.

Det regelbaserede internationale samarbejde, som har været afgørende for Danmark siden afslutningen på Anden Verdenskrig, har ikke været mere splittet de sidste 30 år. Vi kan ikke længere tage basale principper og institutioner, der har værnet om international sikkerhed og vores grundlæggende interesser og værdier, for givet.

Det svækkede globale samarbejde og stormagtsrivaliseringen mellem et mere indadvendt USA, et selvsikkert Kina og et aggressivt Rusland skaber en kompleks kontekst for Danmark, når vi skal varetage vores internationale interesser og sikkerhed. Denne multipolære verden giver rum for aktører med ambitioner, som går imod vestlige interesser og den orden, som vi har skabt og nyder godt af. Vi har sværere og sværere ved at løse fælles udfordringer og undgå eskalering og konflikter, som vi bl.a. har set i Mellemøsten og Sahel. Også områder som Arktis er i stigende grad arena for stormagtskonkurrence. Læg hertil alvorlige terror- og cybertrusler, udfordring af våbenkontrolregler og -aftaler, som vi i mange år har taget for givet, et multilateralt handelssystem i krise samt de globale techvirksomheders fremmarch.

Udviklingen forstærkes af den globale ulighed og klimaforandringerne, som bidrager til øget migration og ustabilitet. Fælles, globale løsninger er eneste vej frem, men vi kan ikke på samme måde som tidligere forvente, at vi har stærke internationale organisationer, som sætter rammerne og fører an med USA i forreste linje. Europæiske interesser kolliderer i stigende grad med andre landes, særligt i Europas nærområder. Sammenholdet i EU er desuden presset af en række store spørgsmål som klima, migration og ikke mindst efterdønningerne af Brexit – som også betyder, at Danmark har mistet en tæt og vigtig politisk allieret i EU. Fremover skal vi finde vores europæiske allierede i forskellige konstellationer, afhængigt af dagsordenen.

Vi skal også forholde os til, at skellet imellem indenrigs- og udenrigspolitik udviskes. Derved vokser Udenrigsministeriets koordinerende rolle i varetagelsen af danske interesser internationalt. Samtidig skal vi hjælpe danske virksomheder, der i stigende grad orienterer sig mod udenlandske markeder, der præges af stadig større konkurrence og usikkerhed. Vi har et stigende antal danskere, som rejser til udlandet, og udlændinge, der besøger Danmark, hvilket medfører langt flere og mere komplekse konsulære sager og stiller større krav til, at vi er i stand til at reagere hurtigt og effektivt, når verden rammes af terror, naturkatastrofer eller epedepier – senest understreget ved håndteringen af corona-krisen.



## Udenrigsministeriet er som organisation i dag en helt anden end for 20 år siden. Antallet af udsendte medarbejdere pr. repræsentation er faldet fra i gennemsnit fem til godt tre

Det udgør en massiv udfordring for udenrigstjenesten. Ikke mindst fordi vi – i lighed med alle andre ministerier – ikke har ubegrænsede ressourcer. Udenrigsministeriet er som organisation i dag en helt anden end for 20 år siden. Antallet af udsendte medarbejdere pr. repræsentation er faldet fra i gennemsnit fem til godt tre. Antallet af repræsentationer er gået fra 120 til 95 – dog med et næsten uændret antal ambassader, fra 71 til 68. Derfor har vi nu væsentligt flere meget små repræsentationer med kun én udsendt, og generelt er medarbejdersammensætningen blevet væsentligt ændret. Tidligere var 35 procent af alle Udenrigsministeriets medarbejdere lokalt rekrutterede ude på repræsentationerne, i dag er det 55 procent. De udgør dermed den største medarbejdergruppe i ministeriet. En tendens, der forstærkes af, at medarbejderantallet på Asiatisk Plads er faldet. Alene af den grund er kravene til effektivitet, knivskarp prioritering og omstillingsparathed vokset markant.

### Omstillingsparathed er nødvendigt

På trods af forandringerne i vores organisation og i verden omkring os er Udenrigsministeriets mission lige så relevant i dag, som da den blev formuleret for mange år siden: »at arbejde for Danmarks interesser og værdier i forhold til omverdenen på en måde, der fremmer danskernes frihed, trykshed og velstand samt en mere fredelig og retfærdig verden med udvikling og økonomisk vækst for alle«. Det viser den kontinuitet og det stærke historiske fundament, som Danmarks udenrigstjeneste hviler på.

Men vi må konstatere, at verden ser dramatisk anderledes ud i dag, og at det stiller nye krav til vores organisation og til ledelsen af den. Vi er derfor nødt til at grundigt at overveje, hvordan vi bedst indretter Udenrigsministeriet til at kunne varetage danske interesser fremadrettet.

Vi opbyggede op gennem det 20. århundrede en tradition for at nedsætte udenrigskommissioner i kølvandet på større systemiske skift internationalt. Det gjorde vi eksempelvis i 1919 efter 1. verdenskrig, der var begyndelsen på enden for de europæiske imperiers internationale dominans. I 1957 på baggrund af 2. verdenskrig og etableringen af de store multilaterale institutioner. Og senest i 1989 efter murens fald og den kolde krigs ophør.

Med tanke på, at der har været 30-40 år imellem de tre seneste udenrigskommissioner, er det oplagt at spørge, om tiden – med alle de store forandringer ude i verden – er kommet til at nedsætte en ny? Det er selvsagt en politisk beslutning, men set fra maskinrummet er der ikke et stort behov – fundamentet for vores nuværende organisation er af den helt rette støbning.

Der er imidlertid mange grundlæggende spørgsmål om den globale udvikling og Danmarks internationale engagement, som fortjener grundig analyse og politisk debat. Men hvor man ved de tre tidligere historiske opbrud har haft en klar idé om, hvor verden ville bevæge sig hen, adskiller det aktuelle skift sig markant. Vi ser nemlig ikke ét systemisk skift, der er ved at sætte én ny retning for verdenssamfundet og det internationale samarbejde. Nej, det, som definerer den nuværende periode, er uforudsigeligheden.

Ændringerne på den internationale scene efterlader et udtalt behov for, at Danmark – som en småstat – evner at manøvrere og varetage vores interesser i et snævert rum mellem bevægelige stormagter, svækkede multilaterale institutioner og nye, skiftende dagsordener. Selvom udenrigs- og sikkerhedspolitikken på nogle områder bevæger sig »back to basics«, hvor klassisk diplomatisk håndværk og interessevaretagelse kommer i centrum, bliver det et grundvilkår, at vores arbejde i fremtiden vil ske i en hidtil uset diffus og omskiftelig international ramme. Det kalder på, at vi får skabt en endnu mere omstillingsparat og tilpasningsdygtig organisation.

Blandt konklusionerne på den seneste udenrigskommission var, at Udenrigsministeriet fra 1991 skulle overgå til en enhedstjeneste, hvor alle de udenrigs-, udviklings- og handelspolitiske indsatsområder blev samlet i én organisation med én direktion, der skulle agere som ét kollektiv. Få kunne dengang forudse, hvor meget verden kunne nå at forandre sig de følgende 30 år, eller hvor rigtigt man ramte med denne simple og enstrengede organisationsform.

Enhedstjenesten udgør fortsat den mest effektive organisatoriske ramme til at varetage danske udenrigspolitiske interesser. Ikke mindst i en tid, hvor udfordringerne kræver innovative og sammentænkte løsninger, der går på tværs af politikområder. Og hvor kravene til hurtig omstilling og nødvendigheden af løbende at kunne flytte ressourcer hen, hvor behovet er størst – både ude og hjemme – er mere udtalt end nogensinde. En enhedstjeneste giver netop den form for fleksibilitet og agilitet, som vi har brug for, for at være en leveringsdygtig udenrigstjeneste anno 2020.

Vores opgave er at blive endnu bedre til at udnytte de synergier, der ligger i enhedstjenesten. Det bliver den helt centrale ledelsesopgave de kommende år. Vi skal konstant forbedre vores evne til at tilpasse os og prioritere vores indsatser. Vi skal løbende kigge på, om vi kan indrette vores organisation endnu bedre – f.eks. ved at nytænke modeller for vores tilstedeværelse rundt om i verden. Vi skal til stadighed udnytte de muligheder, der ligger i at sammentænke og koordinere indsatserne på tværs af de udenrigs-, udviklings- og handelspolitiske områder. Vi skal sætte faglighed i centrum og blive langt bedre til at tænke fremad, handle proaktivt og opdyrke den relevante faglighed, når behovet opstår. Vi skal føre ansvar og beslutningskompetence derhen, hvor opgaverne løses bedst – det vil sige hos dem, som arbejder med sagerne nede i organisationen og ude på vores repræsentationer. Vi skal sikre den rette balance i organisationen mellem at kunne tænke kreativt og levere

på politiske prioriteter og samtidig fastholde vores grundlæggende diplomatiske rugbrødsarbejde, som i sidste ende er forudsætningen for, at der ude i verden kan skabes udenrigspolitiske resultater for Danmark. Og vi skal åbne Udenrigsministeriet endnu mere op for fagministerierne, virksomhederne og borgerne – udenrigspolitik er om noget i dag alle mands eje.

**» Vi skal sikre den rette balance i organisationen mellem at kunne tænke kreativt og levere på politiske prioriteter og samtidig fastholde vores grundlæggende diplomatiske rugbrødsarbejde, som i sidste ende er forudsætningen for, at der ude i verden kan skabes udenrigspolitiske resultater for Danmark**

Det udgør bagtæppet for det forandringsprojekt, som vi har sat i gang ift. strukturen, styringen og ledelsen af Udenrigsministeriet.

### **Repræsentationerne – udenrigstjenestens iltapparat**

Vi er begyndt at indrette ministeriet på en måde, som fremmer et langt mere effektivt tværgående samarbejde. For realiteten er, at komplekse problemstillinger som sikkerhed, klima, migration og udviklingsdagsordenen går på tværs af traditionelle faglige skel og politikområder i en organisation som vores. Det er nødvendigt, at vi sammentænker indsatser på tværs af hele Udenrigsministeriets virkefelt, hvis vi skal håndtere udfordringerne og gribe de muligheder, som de bringer med sig.

I 2019 blev Udenrigsministeriets syv centre, som hver havde ansvaret for et tematisk område, derfor nedlagt og erstattet af såkaldte faglige fællesskaber. Med ændringerne tog vi det sidste skridt væk fra en silostruktur med et meget stærkt hierarki og en entydig organisatorisk forankring af kontorer og ressourcer. I stedet arbejder vi nu på Asiatisk Plads efter en matrixorganisation, hvor kontorerne flyder frit og forankringen og ressourcerne følger den konkrete opgave. Hvor kontorerne tidligere var del af ét center, kan de nu være del af flere faglige fællesskaber. Hvor de før orienterede sig mod én centerchef – uanset opgaven – refererer de nu til (flere) forskellige direktører afhængigt af opgaven. Og hvor de administrativt var forankret i et af de syv centre, er alle kontorerne nu forankret i én koncernfælles administrativ funktion.

Vi afskaffede afdelingscheflaget for at gøre beslutningsgangene kortere og mere effektive og for at skubbe flere beslutninger længere ud i organisationen, hvor fagligheden på det pågældende område er størst.

Det tværgående samarbejde og en mere effektiv ressourceudnyttelse handler i høj grad også om at sikre en større inddragelse af vores repræsentationer ude i verden – både i det daglige arbejde og ift. længerevarende strategiske opgaver og indsatser. Repræsentationerne er vores komparative fordel. De er vores øjne og øre ude i verden – vores faglige iltapparat. Historisk har udenrigstje-



nesten været bygget op efter en center-periferi-tankegang, hvor repræsentationerne var underlagt centrene på Asiatisk Plads og ikke selv havde ansvar for centrale faglige opgaver som ministerbetjening og politikudvikling. Det vil vi lave om på.

Udviklingen i repræsentationsstrukturen de seneste 20 år har medført en relativ forskydning mod de globale magtcentre – både hvad angår den bilaterale og multilaterale tilstedeværelse. Her er faglighed og analysekraft nu på højde med – eller højere end – København på mange sager. Derfor er det naturligt, at det i højere grad er ude end hjemme, at ansvaret for konkrete udenrigspolitiske opgaver og resultater placeres.



**Vi er endnu ikke i mål med bestræbelserne på at styrke inddragelsen af udetjenesten. Der er fortsat organisatoriske og logistiske barrierer, som vi skal nedbryde**

Vi er endnu ikke i mål med bestræbelserne på at styrke inddragelsen af udetjenesten. Der er fortsat organisatoriske og logistiske barrierer, som vi skal nedbryde. Der ligger derfor stadig et stort uforløst potentiale i et forbedret samarbejde. Den teknologiske udvikling vil heldigvis blive ved med at mindske afstandene og gøre mulighederne for synergi hen over hele kloden større. Samtidig har vi med vores matrixorganisation og nye samarbejdsformer skabt mere fleksible rammer for opgaveløsningen. Det ændrer dog ikke på, at det kommer til at kræve en målrettet og vedholdende indsats – en decideret kulturforandring – hvis vi skal lykkes med helt at få integreret repræsentationerne i opgaveløsningen. Men det er afgørende nødvendigt, at det lykkes, hvis alle ressourcer og kompetencer på tværs af Udenrigsministeriet skal bringes i spil og udnyttes bedst muligt.

### **Motivation og fokus på faglighed**

Vi er også drevet af ønsket om at blive langt bedre til at trække på den viden og de kompetencer, som vores medarbejdere har. Det er vores overbevisning, at det gøres bedst gennem øget inddragelse, ansvar og motivation. Det er også medvirkende til, at vi har reduceret antallet af ledelseslag. Det motiverer at være så tæt på beslutningerne som muligt. Det giver ejerskab til resultaterne og mindst lige så vigtigt større ansvar for produkterne. Det er her – og ikke gennem flere øjne i hierarkiet – at kvalitetssikringen ligger bedst. Men det stiller også større krav til fagligheden hos både chefer og medarbejdere.



**Det er med vores stærke faglighed, at vi skal blive i stand til at forudse det uforudsigelige, forstå verden omkring os, se hvor den flytter sig hen, og få placeret Danmark rigtigt. Det stiller stadig større faglige krav til vores dygtige medarbejdere**

Uden en markant fokusering på faglighed vil Udenrigsministeriet ikke kunne levere de udenrigspolitiske resultater, som vi er sat i verden for. Dette grundvilkår er blevet skærpet i takt med, at konteksten for vores arbejde bliver mere kompleks og uforudsigelig. Det er med vores stærke faglighed, at vi skal blive i stand til at forudse det uforudsigelige, forstå verden omkring os, se hvor den flytter sig hen, og få placeret Danmark rigtigt. Det stiller stadig større faglige krav til vores dygtige medarbejdere. Derfor har vi også de senere år igangsat en række tiltag, som har til hensigt at styrke fagligheden på tværs af Udenrigsministeriet.

Rotation mellem stillinger er et rammevilkår i Udenrigsministeriet. Medarbejdere og chefer sidder sjældent længere end fire år i en stilling – og ofte roterer medarbejdere i hjemmetjenesten hvert andet år. Vi er afhængige af, at folk skifter mellem ude- og hjemmetjenesten. Men når en medarbejder roterer, mister vi værdifuld viden – det gør ondt hver gang. Skal vi minimere tabet, kræver det, at vi går mere strategisk til værks ift. stillingsmatch og kompetencer. Den danske udenrigstjeneste er bygget på et fundament af stærke generalister, men vi er samtidig for små til ikke at specialisere os på en række kerneområder. Vi skal derfor konstant fokusere på, hvordan vi balancerer organisationens behov med den enkelte medarbejders mål og ambitioner.

Vi har også som noget nyt identificeret en række kritiske stillinger, hvor det er afgørende, at vi altid har en med de rette kompetencer stående klar til at tage over. Særligt kritiske stillinger er udpeget som »faglige fyrtårne« og kan være på chefniveau uden personaleansvar – i lighed med kommitterede, som det kendes fra andre ministerier.

Vi har igangsat en kortlægning af alle de faglige profiler ift. til de væsentligste politikområder, som findes blandt medarbejderne. Det skal skabe et overblik i organisationen over, hvilke kompetencer der findes – og vigtigere endnu, hvilke kompetencer vi mangler. Derigennem kan vi blive bedre til at drage nytte af den faglighed, der ligger hos medarbejderne, og identificere, hvilke kompetencer vi skal dyrke og videreudvikle hos den enkelte. Det betyder også, at man som generalist i Udenrigsministeriet fremover i højere grad skal specialisere sig inden for et mindre antal fagområder, som bliver defineret som »karrierestyrker«. Styrker, som den enkelte kan vende tilbage til og bygge videre på i løbet af karrieren. Det stiller samtidig krav til vores evne som organisation til at kunne forudse, hvilken faglighed vi får brug for i fremtiden.

Ledelse på alle niveauer i organisationen – både ude og hjemme – bliver i sig selv afgørende for, at Udenrigsministeriet kan levere i fremtiden. Vores chefers værdier, kompetencer og faglighed skal matche de gældende rammevilkår og nye måder at arbejde på. Det reducerede antal beslutningsled og den øgede decentralisering af beslutningsprocesserne understreger dette. Vi har derfor igangsat et arbejde med at udvikle et nyt ledelsesgrundlag. Fokus skal først og fremmest være på at levere konkrete resultater på regeringens prioriteter. Men vores chefer skal også evne at skabe rum til at tænke kreativt og politikudvik-



lende – dels for dem selv som ledere af kontorer og ambassader, men endnu vigtigere for at gøre medarbejderne i stand til at udtænke og levere de nye løsninger. Det er nemlig i det yderste led, at de faglige idéer og løsninger skal fødes og modnes. Herudover stiller den ændrede medarbejdersammensætning på repræsentationerne – med færre udsendte og flere lokaltansatte – også øgede krav til evnen til at motivere og udvikle medarbejdere i et interkulturelt miljø.

Vi har også behov for en højere grad af fleksibilitet blandt vores chefer. De skal ligesom medarbejderne kunne glide ind og ud af stillinger og bidrage der, hvor behovet er størst og deres kompetencer kommer bedst i spil. Skal det fungere i praksis, skal de høje lønrammer være knyttet til stillingen og ikke personen. Derfor har vi indført åremålsansættelse for chefer, så lønrammen følger med, når chefen går op, ned eller til siden. Det er et markant initiativ, men det gør, at vi i de øverste ledelseslag løbende kan matche kompetencer og faglighed med de givne rammevilkår og den politiske virkelighed. Det betyder også, at der fremover vil være chefer, som i perioder af deres karriere ikke har personaleansvar, men hvor fokus vil være på at løse konkrete faglige opgaver.

### En bæredygtig udenrigstjeneste til fremtiden

Men en slankere struktur, stadig skarpere chefer og fokus på faglighed gør det ikke alene. Det kræver ikke kun, at vi kan levere innovative og sammentænke udenrigspolitiske løsninger, hvis Udenrigsministeriet skal bidrage til, at Danmark kan gribe de muligheder, som den globale udvikling bringer med sig. Det kræver også, at vi går forrest med det gode eksempel og skaber de bedst mulige rammer for vores medarbejdere på tværs af hele organisationen. Vi har derfor forpligtet os til at blive blandt verdens fem mest bæredygtige udenrigstjenester. Det kræver en målrettet og langsigtet indsats – ikke mindst ift. at sikre et mere bæredygtigt arbejdsmiljø.

### Vi har forpligtet os til at blive blandt verdens fem mest bæredygtige udenrigstjenester

Vi er overbeviste om, at større mangfoldighed blandt medarbejdere og i ledelsen fører til bedre resultater, større innovation og kreativitet. Udenrigsministeriet har de seneste ti år taget et stort skridt i retning af mere ligestilling. Vi har i dag lige så mange kvinder som mænd i souscheflaget, men i cheflaget skal der gøres mere. Vi er derfor ikke i mål, men vi fastholder et konstant fokus og bygger videre på det fundament, vi har skabt. Det er en central ambition, at vi får taget fat om de strukturelle udfordringer, der er forbundet med at skabe reel ligestilling. Ligestilling er afgørende for, at vi får skabt en bæredygtig og familievenlig arbejdsplads med øje for den helt særlige kontekst, Udenrigsministeriet befinder sig i – hvor medarbejderne roterer mellem ude- og hjemmetjenesten med alt, hvad det medfører for partnere, børn og karriere- og livsveje.

## Kunsten at forudse det uforudsigelige

Det er et grundvilkår for alle i Udenrigsministeriet i dag at tænke nyt og være omstillingsparate. Vi skal sammen skabe en agil organisation, hvor alle trækker i samme retning, og hvor vi lykkes med at bringe alle redskaber i den udenrigspolitiske værktøjskasse i spil. Vi er godt i gang og har et stærkt afsæt for at kunne nå i mål. Vi har lagt nogle vigtige spor ud for at ruste os til fremtiden. Vores fokus som organisation er nu på at få dem implementeret. Nye muligheder og udfordringer vil selvfølgelig snart vise sig, den næste krise venter lige rundt om hjørnet, og verden af i morgen vil se helt anderledes ud, end vi tror i dag. Vi vil derfor hele tiden få brug for at forudse det uforudsigelige og løbende justere kursen. Det skal vi som organisation være klar til, uden at miste det strategiske sigte. Det er den centrale ledelses- og styringsopgave i udenrigstjenesten i dag – og i fremtiden.

# Det diplomatiske fag

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Diplomati som fag og profession går langt tilbage i tid. Selv om Udenrigstjenesten i dag i høj grad er leverandør af konkrete ydelser som eksportfremme, konsulær støtte, udviklingsbistand, indhentning af oplysninger m.v., er det diplomatiske fag fortsat det kit, der binder det hele sammen. Det handler grundlæggende om forståelse af andre, om netværk, om opbygning af tillid, om at fange det, der fra dansk side kan bruges til at forebygge og løse problemer og konflikter og om at fremme danske interesser. Det er*

*afgørende for dansk udenrigspolitik, at udeværende diplomater klart og effektivt bringer deres perspektiver i spil, når linjen lægges hjemme. Diplomati og ikke mindst det multilaterale diplomati stiller særlige krav, der som andre 'håndværk' også skal læres i praksis. Form betyder meget. God vilje er ikke nok i multilaterale forhandlinger. Danmark kommer kun igennem, hvis evnen og den diplomatiske kunnen også er der.*

## CARSTEN STAUR

OECD-ambassadør,  
ansat i Udenrigsministeriet  
siden 1981, carsta@um.dk

*Det diplomatiske fag* er titlen på Klaus Kjølens doktordisputats fra 1991 om den danske udenrigstjeneste fra 1700-1770. Kjølens går dermed tilbage til tiden før Udenrigsministeriets oprettelse i 1770, hvor Departementet for de udenlandske Affairer blev udskilt af Det tyske Kancelli. Disputatsen er i den grad administrationshistorie, og den engagerede læserskare har nok, både da bogen kom og senere, været begrænset.

Det var ellers en ekspansiv periode for dansk diplomati. Udetjenesten – de danske repræsentationer i udlandet – blev næsten fordoblet af omfang mellem 1700 og 1770, hvilket dog også medførte en vis kritik i samtiden for oprettelse af 'unyttige gesandtskaber'. Historien om den danske udenrigstjeneste har således fra starten været en historie også om driftsrammer og budgetter. Ekspansive perioder har som hovedregel kæmpet med – og mod – sparekrav i historiske bølgebevægelser, der til stadighed har været mere bestemt af den overordnede statsfinansielle situation end af en vurdering af de trusler og muligheder, som Danmark har stået over for (Kjølens, 1991: 129ff).

De danske repræsentationer lå i 1700-tallet næsten alle i Europa, med Barbareskerne som eneste undtagelser. Barbareskerne var en fællesbetegnelse for konsulaterne i Algier, Marokko, Tripoli og Tunis, hvorfra man søgte at beskytte danske handels- og søfartsinteresser mod det stigende pirateri i Middelhavet. De danske repræsentationer var alle bilaterale, om end, som Kjølens skriver: »Rigsdagen i Regensburg var samtidens FN« (Kjølens, 1991: 325). De vigtigste diplomatiske poster var Wien, Regensburg, Berlin, Hamborg, Paris, Haag, St. Petersburg, London og Stockholm. Det var herfra, man fra dansk side især fulgte bevægelserne på den større europæiske scene.

De danske repræsentationschefer – ambassadører og gesandter – var alle adelige. De blev rekrutteret fra hele Riget, inkl. Norge og hertugdømmerne Slesvig og Holsten, og en række af dem var – som andre danske embedsmænd – født og opvokset i de tyske stater, som Danmark havde nær forbindelse med. Privat formue var en forudsætning for, at de kunne bestride deres embeder. Alle bolig- og kontorudgifter afholdtes af egen lomme, og hverken løn eller kompensation for andre udgifter kunne dække de faktiske omkostninger. Det krævede betydelig formue at kunne begå sig, ikke mindst ved de europæiske fyrstehoffer.

De danske repræsentanter blev således i høj grad udvalgt efter formue, social klasse og titel, snarere end efter erfaring og kompetencer. Man kunne i denne situation godt komme ud for, at nogle af de udsendte repræsentationschefer var uden diplomatisk erfaring eller talent, eller som Kjølens skriver: »... amatører, i hvilke tilfælde behovet for dygtige legationssekretærer blev en nødvendighed« (Kjølens, 1991: 172). Kravene forhindrede dog generelt de oftest borgerlige legationssekretærer – de dygtige medarbejdere, der trak en stor del af det arbejdsmæssige læs – i at avancere til chefposterne. Også selv om de havde evnerne og reelt dækkede ind for en ambassadør, der hverken havde det talent eller den viden og træning i embedet, der var nødvendigt for at fylde det ud.

### Har vi stadig brug for et diplomati?

Et scenskift af de helt store – til verden af i dag. En helt anden verden end i 1700-tallet, men samtidig ligesom dengang stærkt præget af stor omskiftelighed og usikkerhed i den internationale situation. Og stadig med store krav til Danmark og den danske udenrigstjeneste om at kunne navigere i det konfliktfyldte farvand omkring os. Et farvand, som i dag ikke kun er europæisk, men også globalt.

Der er næppe mange, der i dag betvivler nytten af det arbejde, som Udenrigsministeriet og danske ambassader konkret gør for at hjælpe dansk eksport på vej og for at understøtte danske virksomheders internationalisering. Også det konsulære arbejde og hjælpen til danske borgere i problemer i udlandet er værdsat og anerkendt. Det samme gælder den omfattende danske udviklingsbistand og de humanitære indsatser i nogle af verdens fattigste og mest konfliktfyldte lande. Det klarer man ikke uden folk på stedet, der både kan styre og overvåge indsatsen. Men det klassiske diplomati? Ambassadernes varetagelse af landenes bilaterale relationer og det multilaterale samarbejde i de internationale organisationer. Dét, der i Kjølens optik var kernen i 'det diplomatiske fag'? Skal man virkelig fortsat have udsendte diplomater og ambassadører til det? I en verden, hvor der kun er et splitsekund og en hurtig tekstbesked mellem de politiske ledere – og hvor Udenrigsministeriet i København synes at have adgang til alle relevante informationer?

Det er rigtigt at digitalisering, elektronisk kommunikation, SoMe, kunstig intelligens, informationsbobler, ekkokamre og meget andet afgørende har ændret både omfanget af offentligt tilgængelig information og aktualiteten af

denne information. Informationsmængden har også gjort det vanskeligere at danne sig et reelt overblik over en udvikling og de perspektiver, denne tegner, alene på baggrund af offentlig tilgængelig viden. Verden lever i en tilstand af stadig mere alvorlig *information overload* og er i stigende grad præget af misinformation og bevidst fordrejning, undertrykkelse og styring af informationsstrømme. Der er utrolig meget information tilgængelig, men det bliver samtidig stadig sværere at finde den relevante nål, når hele marken er fuld af høstakke.

Seriøse nyhedsmedier bidrager i sagens natur til at finde mening i galskaben og sikrer en eller anden form for sammenhæng i de mange informationer, alle hele tiden konfronteres med. Afstand gør det imidlertid ikke lettere. Jo mindre man umiddelbart ved og kender personligt til, jo lettere er det at slække på den kritiske sans og falde for generaliseringer og forsimplede forklaringer.

En dansk repræsentation i udlandet har til opgave at forsøge at skelne mellem »the signal and the noise« – mellem det, der betyder noget for samfundsudviklingen, og det, der bare er ligegyldig støj eller politisk underholdning. Og at gøre det på de områder og i forhold til de problemstillinger, der især har betydning for Danmark og dansk interessevaretagelse.



**En dansk repræsentation i udlandet har til opgave at forsøge at skelne mellem »the signal and the noise« – mellem det, der betyder noget for samfundsudviklingen, og det, der bare er ligegyldig støj eller politisk underholdning**

Det kræver aktiv lokal tilstedeværelse, og det kræver, at danske ambassadører og deres medarbejdere har et bredt kontaktnet i de pågældende lande. Ikke kun til ledende beslutningstagere, men også til miljøer og kredse, hvor der tænkes anderledes. Det kræver interkulturel forståelse, inklusion, åbenhed, nysgerrighed og empati. Der skal netværkes og opbygges tillid. Der skal samtales i fortrolighed og under mere eller mindre private former.

I forhold til arbejdet med eksportfremme, konsulære sager og udviklings-samarbejde er den tid, der er til rådighed for disse mere tværgående politiske opgaver, ofte af begrænset omfang. Men forståelsen af de bredere samfundsmæssige helheder, sammenhænge og politiske kræfter er afgørende for at holde sammen på det hele og kvalitetssikre hele arbejdsfladen – og dermed for at skabe den merværdi for det danske samfund, som ambassaderne nødvendigvis må have for øje.

### **At være diplomat i dag**

Hvad Udenrigsministeriet og udenrigstjenesten konkret arbejder med – og rammevilkårene for disse indsatser – er beskrevet i en række af de øvrige artikler i dette nummer af Økonomi & Politik. Ud over eksportfremme, hjælp til danske i udlandet og udviklingssamarbejdet drejer det sig især om EU-sam-

arbejdet, sikkerheds- og forsvarspolitik, indhentelse af konkrete oplysninger til hele centraladministrationen og i stigende grad også om offentlighedsdiplomati: Udnyttelsen af Danmarks 'bløde' diplomatiske kapital, også gennem aktiv lokal krisehåndtering, hvis Danmarks – og danske aktørers – handlinger eller ytringer måtte vække negativ opmærksomhed. Bare for at tage nogle af de ressourcemæssigt mest krævende arbejdsområder på de bilaterale danske ambassader og på de danske repræsentationer ved internationale organisationer som EU, FN, NATO og OECD.

Ingen dansk ambassadør kan fagligt dække alle de nævnte felter. Afhængig af hvilke poster man bestrider, er kravene i praksis også forskellige. En række arbejdsopgaver løses af gode medarbejdere, og her er udfordringen for en ambassadør ofte af klassisk ledelses- og styringsmæssig karakter. Men der er også situationer, man som ambassadør selv skal kunne håndtere – og opgaver, man kun selv kan løse, og hvor man hurtigt befinder sig som 'Palle alene i verden'.

Det er fuldstændig klart, at man som dansk ambassadør er embedsmand i Centraladministrationen og som sådan forpligtet på de standarder og kodekser, der gælder for embedsmænd, embedsmandsetik og god forvaltningsskik. Som ansat i Udenrigsministeriet i København er ens tilværelse ikke meget forskellig fra tilværelsen i andre ministerier, og man indgår fuldt og helt i de systemer, der samlet er bygget op for at rådgive og betjene regeringen bedst muligt og for at løse de myndighedsopgaver, man nu engang har.

Det gør man selvsagt også som udsendt dansk ambassadør. Samtidig indgår man også i andre sammenhænge og relationer lokalt, der kan tilføre nye perspektiver på de spørgsmål, der skal tages stilling til. Verden kan se anderledes ud fra New York, Kabul eller Beijing, end den gør fra Asiatisk Plads. Det er en af grundene til, at Danmark har et netværk af repræsentationer verden over. Vægtningen i analyserne kan være forskellige. Det samme gælder de mulige konklusioner og vurderingerne af det råderum, der er – og dermed i sidste ende hvilke politik-anbefalinger man finder bedst dækkende i den konkrete situation.

De forskellige perspektiver er udenrigstjenestens store styrke. I Udenrigsministeriet i København er man af indlysende årsager ofte meget opmærksom på situationen i Folketinget, på den offentlige debat i Danmark, på danske holdninger og interesser af forskellig art og/eller på sammenhængen med andre aktuelle spørgsmål, der lige nu drøftes med nærtstående lande eller i andre fora. Det er man i sagens natur også optaget af på de danske repræsentationer ude i verden. Men herudover vil den danske repræsentant også have særlig opmærksomhed på spørgsmålets betydning i den bredere lokale eller regionale sammenhæng og på, hvilke drejninger sagen evt. vil kunne tage på længere sigt.

Opstår der f.eks. en politisk diskussion om et dansk bistandsprogram i et udviklingsland og krav om, det ændres indholdsmæssigt eller lukkes helt ned, så vil ambassaden ofte være mere opmærksom end Udenrigsministeriet på



mulige lokale konsekvenser i både tid og rum – ligesom den vil lægge større vægt på, hvordan det konkrete problem håndteres mest effektivt i den lokale sammenhæng.

Alle vil forstå hinanden, men de afgørende perspektiver vil stadig være forskellige. Og ofte mere forskellige end det, vi normalt oplever i danske beslutningsprocesser.

Det udfordrer naturligvis det klassiske embedsmandsmotto: »Fearless in advice, loyal in implementation«.

I forhold til den første del af sætningen – »*fearless in advice*« – er det i sagens natur helt afgørende, at en dansk embedsmand, her en ambassadør, bag lukkede døre og i et fortroligt rum giver de råd, som hun eller han finder rigtigst i den konkrete situation. Jeg har for år tilbage citeret den amerikanske diplomat George F. Kennan for at sige, at »if there ever creeps into our system an atmosphere in which men do not feel at liberty to state the facts as they see them ... then, in my opinion, the successful operation of the democratic foreign policy will be out of question« (Staur, 2002: 308).

Det nytter ikke at putte med det. Det er tværtimod helt afgørende, at de perspektiver, som den udeværende ambassadør kan bidrage med, indgår klart og tydeligt i beslutningsprocessen. Hvis der er risiko for, at der går porcelæn i stykker ude omkring, må det frem og ikke spilles ned. Det behøver ikke være bestemmende for beslutningen, men det må være en del af det grundlag, den træffes på. Det er den seriøse tryktest og afvejningen af de forskellige, ofte modsatrettede perspektiver og hensyn, der er det centrale. Beslutningen i vigtigere sager vil altid ligge hos ministeren.



**Det nytter ikke at putte med det. Det er tværtimod helt afgørende, at de perspektiver, som den udeværende ambassadør kan bidrage med, indgår klart og tydeligt i beslutningsprocessen**

Hele dette hjemme/ude-perspektiv skærper kravene til en ambassadørs rådgivning hjemover. Der må ikke være tvivl om den pågældendes personlige integritet og troværdighed – eller om den faglige viden, erfaring og diplomatiske træning og kunnen, hun eller han har. Ingen kan som nævnt alt i faglig henseende, men der må altid være den kerne af faglighed, som gør, at man kan stole på de analyser og vurderinger, der foretages på en dansk repræsentation, og som ambassadøren altid vil være faglig garant for.

### **Multilateralt diplomati som profession**

Jeg har i en stor del af mine snart fyrré år i Udenrigsministeriet arbejdet med og i det multilaterale diplomati, og især med FN-spørgsmål. Uagtet de kriser, som mange multilaterale organisationer oplever i disse år, ikke mindst som

følge af amerikansk tilbagetrækning fra dele af samarbejdet, er globalt og regionalt multilateralt samarbejde fortsat en livsnødvendighed for Danmark og vores eneste mulighed for at fastholde og videreudvikle en regelbaseret international verdensorden. Det kan godt være, der så er stilstand og tilbageskridt fra tid til anden, men der er ikke noget alternativ.

Der er et aktivt samspil mellem bilaterale og multilaterale repræsentationer. Bilaterale ambassaders analyser af andre landes interesser og forhandlingsmål er helt afgørende for, at man i multilaterale sammenhæng – og ikke mindst i EU – kan fastlægge en realistisk dansk forhandlingsstrategi frem mod de mål, vi selv har. EU's 27 medlemslande er, ligesom NATO's 28 eller OECD's 36, umiddelbart lettere at overskue end FN's 193 medlemslande. Men FN er til gengæld i praksis opdelt i forskellige landegrupperinger, så forskellene er reelt ikke så store. Man skal sjældent forholde sig til mere end 30-40 synspunkter, forventninger og ønsker.

Det multilaterale diplomatis genstand er de internationale problemer, der søges løst i de etablerede internationale forhandlingsfora i Bruxelles, New York, Genève, Paris eller andre steder i verden. Det er i sidste ende ambassadørerne – de faste repræsentanter – der skal forsøge at løse disse problemer eller at skære dem til, så ministre eller stats- og regeringschefer efterfølgende får et forståeligt og politisk tilgængeligt grundlag at forhandle videre på.

Det stiller selvsagt en række krav til de diplomater, der står med denne opgave. Det er her, de skal leve op til anden del af det klassiske embedsmandsmotto: »*loyal in implementation*«. Det kræver, at de behersker deres lands fastlagte positioner og forhandlingsmål (i flere led), forstår forhandlingsrummet og mulige sammenkædninger, har dybt kendskab til relevante procedureregler og praksis og evner at identificere og indgå de nødvendige alliancer etc. Ellers er man som diplomat i praksis ude af stand til i praksis at leve op til loyalitetskravet. Det drejer sig jo ikke kun om *vilje* – men også om *evne*.

Multilateralt diplomati er en særlig profession. Man handler – og forhandler – efter bestemte regler og på måder, som kan være artsfremmede for de danskere, der ynder et hurtigt, direkte og målrettet forhandlingsforløb, hvor vi alle giver lidt og får lidt og når hjem til aftensmaden. Sådan fungerer det multilaterale system ikke. Det går langsomt. Det er en klub af formelt ligestillede, og selv om nogle lande altid er større og mere magtfulde end andre, udjævnes disse forskelle til en vis grad af det multilaterale samarbejdes karakter, der bøjer synspunkterne mod hinanden for om muligt at opnå konsensus.

Der skal også her opbygges personlig tillid, og det tager tid. De personlige netværk er imidlertid helt afgørende for, at man uformelt mellem deltagerne kan formidle de forskellige positioner og relativt tidligt begynde at søge efter løsninger, der sikrer, at ingen taber ansigt. Man skal kunne stole på hinanden, og det hjælper, hvis man har nogle af de samme karrieremæssige erfaringer og diplomatisk ballast. Der er mange formkrav, der skal overholdes. Man må aldrig – som i aldrig – gøre forhandlingerne personlige eller udstille nogen,



selv når andres holdninger og argumenter kan synes ekstreme og usammenhængende. Derfor er det ofte lettere at adressere substansproblemer og meningsforskelle gennem procedurespørgsmål end offentligt at afsløre substansielt uenighed og forskellige grundlæggende værdier.

Danmark er et lille land, der har behov for venner og for alliancer. Vi har ingen førstefødselsret, ingen naturressourcer af betydning, ud over grus, salt og svindende beholdninger af olie og gas, og vi har meget sjældent held med at skyde os igennem. Så vi er nødt til at være hjælpsomme, når andre lande har problemer, og hvor der er en tydelig forskel i vores favør mellem, hvad det koster os at hjælpe, og hvilken betydning det har for andre. Det skaber *goodwill*, penge i banken, IOU's (I owe you) – eller hvordan man nu formulerer det, når vi taler om politisk kapital, som vi kan forsøge at trække på, når og hvis vi får behov for det. Det gælder i den større sammenhæng mellem landene, men også i det lokale diplomatiske miljø i og omkring de multilaterale organisationer.

Multilaterale forhandlinger involverer i stigende grad også andet end stater. Civilsamfundsorganisationer, NGO'er, erhvervsinteresser, lobbyister af forskellig slags og medier bliver stadig mere aktive, og målet for os vil altid være at søge at inddrage indspil herfra konstruktivt i forhandlingerne med henblik på at understøtte vores linje. Det er imidlertid ofte lettere sagt end gjort.

Hvis vi som danske diplomater skal klare os i multilaterale forhandlinger, er vi ganske enkelt nødt til hele tiden at være kreative og lidt bedre end andre til at identificere nye tilgange og alliancemuligheder og til at afgrænse og definere udfordringerne på nye måder. Den amerikanske præsident Eisenhower er citeret for, at »in order to solve a problem, you may often have to expand it«. Det gælder nogle gange, men man kan også gå den modsatte vej. Og man kan gå lange omveje, hvis det vigtigste lige nu er at holde en forhandlingsproces i gang.


Som dansk multilateral diplomat skal man også være god til at udnytte de forskellige grupper, man tilhører. Vigtigst er selvsagt EU-samarbejdet og ofte også det nordiske samarbejde, men der vil ofte også være samarbejde i den bredere vestlige gruppe, blandt 'små stater', i vennegrupper og i mange andre sammenhænge. Jeg har altid været lidt misundelig på egypterne, der i løbet af dagen i FN ubesværet skiftede kasket og søgte indflydelsen gennem enten Den arabiske Liga, gruppen af islamiske stater, den afrikanske gruppe, G77 (udviklingslandene), de alliancefrie lande (NAM) og/eller andre grupperinger.

Det multilaterale diplomati giver også i nogle sammenhænge mulighed for at fungere som formand, forhandlingsleder eller facilitator. Det er som udgangspunkt 'neutrale' positioner, hvor man lægger sine nationale synspunkter til side for at bringe modstående synspunkter sammen og finde konsensus-løsninger. Men samtidig er det også tillidshverv, der giver en erfaren diplomat mulighed for at opnå indflydelse på et forhandlingsforløb, der går langt videre end det, man kan opnå som enkeltstående deltager.

## Det diplomatiske fag i dag

Det er derfor, vi taler om 'det diplomatiske fag', om 'diplomati som profession' og om det 'diplomatiske håndværk'. Det er billedet af en ambassadør, der tilidsfuldt hugger løs på umage stykker af diplomatisk drivtømmer.

Noget af det kan læres på universiteter og andre læreanstalter, men der skal også praktik til. Man skal være tålmodig og dygtig, men man skal også have ind under huden, hvordan det gøres, og hvordan man bringer alle de nødvendige talenter i spil. Man skal se det ske, og man skal have arbejdet på dækket, før man får ansvaret på broen. Det handler om oplæring og tillæring på samme måde, som tilfældet er i mange andre professioner. Diplomatsk kunnen er ikke en guddommelig nådegave. Der skal arbejdes for det.

 **Det handler om oplæring og tillæring på samme måde, som tilfældet er i mange andre professioner. Diplomatsk kunnen er ikke en guddommelig nådegave. Der skal arbejdes for det**

Dette er hverken en ny eller en overraskende erkendelse. Da jeg var FN-ambassadør i New York, lavede vi en undersøgelse af, hvilken baggrund de (også dengang) 27 EU-landes FN-ambassadører havde. Alle var karrierediplomater, og langt de fleste havde en baggrund på multilaterale poster tidligere i deres karrierer og/eller havde arbejdet med FN-spørgsmål i deres hovedstæder. Konflikterne i Mellemøsten stod højt på FN's dagsorden, og hele syv af de 27 EU-landes ambassadører havde som jeg selv været ambassadør i Israel, og yderligere to havde været det i Kairo.

Alle havde således den baggrund, som stillingen forudsatte. Nogle havde den selvsagt mere end andre, og det kunne ofte også aflæses i den indflydelse, hver enkelt fik.

Kravene bliver ikke mindre fremover. Tidspresset øges til stadighed. Beslutningsprocesserne bliver stadig kortere, og oftere og oftere står man alene med ansvaret. Det understreger kun behovet for en stærk faglig ballast i udenrigstjenesten og i beherskelsen af de forskellige diplomatiske værktøjer.

Der var ikke grundlag for amatørisme i 1700-tallets danske udenrigspolitik. Det er der fortsat ikke. De gange, Danmark ikke har haft fuldt overblik over de internationale rammevilkår og spilleregler, er det ofte gået galt. Danmarks fremtid vil fortsat i høj grad blive bestemt af, hvordan vi aflæser og interagerer med omverdenen, både den nære europæiske virkelighed og den stadig mere globaliserede verden, vi befinder os i.

Det diplomatiske fag bliver kun mere krævende.

## Litteratur

- Feldbæk, Ole Feldbæk (2002), *Revanche og Neutralitet 1648-1814*, Dansk Udenrigspolitik Historie, bd. 2, København: Gyldendal.
- Kjølse, Klaus (1991), *Det diplomatiske fag. Den danske udenrigstjenestes forvaltning 1700-1770*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Staur, Carsten (2002), »Da diplomaterne sagde fra. Striden om USA's Kina-politik i foråret 1945«, i Carsten Due-Nielsen, red., *Festskrift til Inga Floto på 65-årsdagen den 26. oktober 2002*, København: Den Danske Historiske Forening, pp. 308-25.

# Protokol og etikette: Vigtige værktøjer for danske diplomater gennem 250 år. Er de stadig relevante i det 21. århundrede?

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Protokol og etikette har gennem historien været vigtige redskaber for det diplomatiske håndværk. Protokol er et sæt af universelt accepterede regler og uskrevne normer, der med udgangspunkt i Wiener-konventionen regulerer diplomaters interaktion med hinanden og opholdslandets myndigheder overalt i verden, mens etikette er normer for god opførsel inden for en specifik kulturel ramme. Protokollær praksis og konvention er ikke statisk, men omgangsformerne blandt diplomater ændres langsomt og bygger stadig i høj grad på omgangsformerne i de adelige og højborgerlige kredse i Europa,*

*hvorfra diplomater typisk blev rekrutteret indtil 2. verdenskrig. Set udefra kan protokol derfor virke stiv og gammeldags, men for diplomater er velfungerende protokol et værktøj, som skaber tryghed og forudsigelighed. Ligebehandling mellem diplomater fra alle lande er et vigtigt princip for protokol. Protokollære fejltrin har gennem historien udløst krige og alvorlige kriser. I det 21. århundrede vil der fortsat være brug for diplomati og derfor også for protokol og etikette, som forbliver vigtige instrumenter i det diplomatiske håndværks værktøjskasse trods »disruption«, sociale medier og kunstig intelligens.*

## Hvad er protokol og etikette?

Siden de første statsdannelser i antikken har forholdet mellem stater været domineret af rivalisering med latent risiko for voldelig konflikt. Selvom krig i visse samfund og visse perioder har været betragtet som et mål i sig selv eller drevet af religiøs fanatisme, har de fleste organiserede samfund som hovedregel foretrukket at leve i fred eller i det mindste at ekspandere med fredelige midler. Krige skyldes derfor oftest en kombination af mistro, misforståelse, misinformation og miskalkulation, hvor den tabende part overvurderede egen styrke eller allieredes offervilje.

Det vigtigste instrument til at undgå disse årsager til voldelige konflikter mellem stater er diplomati, som også har en vigtig rolle i at fremme handel og øvrigt samarbejde mellem landene. I sit berømte hovedværk om diplomati »A Guide to Diplomatic Practice«, udtrykker sir Ernest Satow det på denne måde: »... Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states« (Satow, 1917:1).

Hvor Carsten Staurs artikel om det diplomatiske fag i dette temanummer handler om »the application of intelligence« i omgangen mellem stater, skal denne artikel handle om »the application of tact«. Takt skal i denne sammenhæng forstås som protokol og etikette.

**MICHAEL  
ZILMER-JOHNS**  
protokolchef,  
Udenrigsministeriet,  
miczil@um.dk



**Protokol er de universelle forhold, der er med til at definere den diplomatiske praksis som en særlig praksis og diplomatiet som en særlig profession. Etikette er derimod afhængig af den lokale kontekst og kan defineres som almindelig god opførsel inden for en specifik kulturel ramme**

Der er mange måder at definere »protokol« og »etikette« på, og ofte betragtes de nærmest som synonyme. I den internationale litteratur taler nogle om »Diplomatic etiquette«, når de forsøger at dække hele feltet, andre refererer til »Diplomatic ceremonial« om det samme, og så er der dem, der bruger »Diplomatic protocol« som en samlebetegnelse. Professor Martin Marcussen skelner i sin undervisning mellem de to begreber og betragter protokol som de universelle forhold, der er med til at definere den diplomatiske praksis som en særlig praksis og diplomatiet som en særlig profession. Det kan være nedskrevne regler, men også normer, der gælder i et hvilket som helst diplomatisk miljø rundt omkring i verden. Etikette ser han derimod som afhængig af den lokale kontekst og definerer den som »almindelig god opførsel inden for en specifik kulturel ramme«. Uanset den præcise definition er der ingen tvivl om, at en ambassadør i det 21. århundrede har lige så meget behov for at mestre begge discipliner som sine forgængere gennem tiderne.

Wienerkonventionen, som alle verdens stater har underskrevet, er grundlaget for de diplomatiske spilleregler. Her fastlægges den beskyttelse af ambassader og diplomater mod indtrængen, arrestation osv., som er afgørende for, at diplomatiet kan fungere i perioder med spænding og konflikt, hvor der er allermest brug for det. Konventionen indeholder også en vigtig bestemmelse om ligebehandling mellem diplomater. Modtagerlandet må ikke behandle diplomater fra store lande eller nære partnere bedre end diplomater fra små lande eller lande, man er på kant med. Det kommer f.eks. til udtryk i rangfølgen blandt ambassadørerne, som alene afgøres af tjenestetiden på posten. Den længst siddende ambassadør er automatisk »doyen«, dvs. leder af det diplomatiske korps. I Danmark er det for tiden Nigers ambassadør. Så det er ham, der på vegne af det diplomatiske korps holder takketalerne til Dronningen og Folketingets formand ved de årlige nytårsreceptioner. Det er også ham, der præsenteres først for Dronningen, mens f.eks. den tyske og japanske ambassadør, som er ankommet for nylig, præsenteres blandt de sidste. Doyen'en er også diplomaternes talerør i forhold til danske myndigheder i spørgsmål, der vedrører alle ambassaderne. Ligebehandling er selvfølgelig særlig vigtig for et lille land som Danmark. Derfor bør vi også selv gå forrest, når det gælder om at behandle små lande og deres repræsentanter med samme respekt og venlighed som de store.

Det samme anciennitetsprincip gælder for rangfølgen blandt statsoverhoveder og ministre, hvilket ikke er indskrevet i nogen international traktat, men blot er noget, som »alle ved« og retter sig efter. Sådan har det ikke altid været. I enevældens tid blev rangfølgen mellem landenes ledere og ambassadører be-

stemt af det enkelte kongehus' prestige og historiske rødder. Dette gav anledning til mange diskussioner. Spørgsmålet fylder således to fulde kapitler hos Satow (Satow, 1917). En reminiscens af denne tænkning kan ses i de katolske lande, hvor Pavens udsending (nuntius) altid er doyen i det diplomatiske korps uanset anciennitet. Anciennitetsprincippet kan til tider få lidt pudsige konsekvenser, som det f.eks. ses på det officielle foto fra markeringen af 70-året for D-dag i Normandiet i 2014. Her står Dronning Margrethe i centrum på forreste række lige ved siden af den franske præsident, mens Canadas premierminister er gemt omme på bageste række, selvom 14.000 canadiske soldater deltog i invasionen, og Danmarks rolle var perifer. I NATO har man fundet kreative løsninger på den slags udfordringer. Til de gruppebilleder, der tages under topmøderne, stilles deltagerne i landenes alfabetiske rækkefølge, men med podiet designet sådan, at den amerikanske præsident ender i centrum på forreste række. Og da præsident Bush under et NATO-Ukraine topmøde ikke ville sidde ved siden af den ukrainske præsident, som USA mistænkte for at levere våben til Gadaffi, benyttede man sig af, at fransk sammen med engelsk er officielt sprog i NATO, og baserede placeringen ved bordet på de franske landebetegnelser, så »Les États Unis« kom på sikker afstand af »l'Ukraine«.

### Protokollære fejltrin har gennem historien udløst krise og krig

Man kan selvfølgelig spørge, om ikke den slags er ligegyldigt? Svaret fra den lavstammede leder af et nytiltrådt NATO-land, der strækker hals omme fra bageste række for at have en chance for at kunne ses på gruppebilledet fra sit første topmøde, vil være et klart NEJ. Det ville det også være fra præsident Trump, hvis nogen skulle prøve at skubbe ham om på bageste række.

Før i tiden var den slags endnu vigtigere. Krimkrigen i 1853 blev udløst af en strid om rangfølgen mellem de forskellige kristne samfund i Jerusalem, som på det tidspunkt var en del af det osmanniske imperium. Der er mange andre eksempler på, at protokollære spørgsmål har udløst kriser og krige. Da Kong Christian X i 1942 sendte Hitler et meget kort svar på førerens fødselsdagshilsen, udløste dette en diplomatisk krise, som krævede et skifte på statsministerposten for at blive løst. En anden berømt telegramkrise udløste den fransk-tyenske krig i 1870. Her var det Bismarck, som lakkede et referat af en samtale i Bad Ems mellem den preussiske konge og den franske ambassadør om arvefølgen til den spanske trone. Telegrammet var blevet manipuleret, så det fremstod, som om kongen havde behandlet ambassadøren arrogant og uhøfligt. Dette skabte et ramaskrig i den franske presse, som Napoleon III ikke kunne ignorere. Krisen eskalerede ud af kontrol og endte med, at Napoleon III af folkestemningen blev tvunget til at erklære en krig, som han ikke ønskede, og som endte med et ydmygende fransk nederlag og hans egen abdikation.

At det har omkostninger at have en ambassadør, som ikke mestrer det diplomatiske håndværk, så man i 1760'erne, hvor det var i både Ruslands og Danmarks interesse at få løst det indviklede gottorpske arvespørgsmål og dermed bane vejen for en strategisk alliance. Forhandlingerne var dengang ved at



køre helt af sporet, fordi Katarina den Stores ambassadør, Casper von Saldern, »selv efter russisk diplomatisk standard var usædvanlig grovkornet«, mens den daværende danske udenrigsminister, grev Bernstorff, var meget nærtagende i alle protokollære spørgsmål (Jespersen og Feldbæk, 2002: 2). Tilsvarende eksempler kan findes i den nyere historie, men skal ikke nævnes her.

Som de ændrede principper for rangfølgen viser, er protokollær praksis og konvention ikke statisk, men omgangsformerne blandt diplomater ændres langsomt og bygger stadig i høj grad på omgangsformerne i de adelige og højborgerlige kredse i Europa, hvorfra diplomater typisk blev rekrutteret indtil 2. verdenskrig (og mange steder stadig bliver det). Så grev Bernstorff ville nok føle sig mere hjemme ved en klassisk diplomatmiddag i København end en nyuddannet cand.scient.pol., der lige er startet i Udenrigsministeriet. Han ville vide, at hvis han har værtinden til bords, så forventes han at holde en lille tale inden desserten, hvor han ud over at takke for gæstfriheden også siger nogle velvalgte ord om forbindelserne mellem Danmark og ambassadørens hjemland samt husker at byde velkommen til eventuelt nyankomne ambassadører. Og i modsætning til den stakkels scient.pol. ville han også vide, at Danmark er et de få lande, hvor bordherren sidder til venstre for sine borddame – i de fleste andre lande er det omvendt. Bernstorff ville til gengæld være blevet meget forvirret, hvis værten var den kvindelige ægtefælle, som det heldigvis er meget almindeligt i dag, eller hvis værtsparet skulle have samme køn. Netop de situationer er der endnu ikke en fast praksis for. Der må man som gæst i »farezonen« som forventet taler bruge sin diplomatiske situationsfornemmelse, inden man slår på glasset.

### »Informal« betyder ikke »uformel«

Erfarne diplomater ved i øvrigt udmærket, at selvom der står »informal dinner« på invitationen, betyder det bestemt ikke, at man møder op i cowboybukser, eller at der ikke vil være en bordplan, som der er tænkt nøje over. Forskellene fra en officiel middag er derimod, at der typisk er ægtefæller med, at bordplanen ikke følger den strikte protokollære rangfølge, og at man *ikke* taler forretning under middagen. Det kan man gøre under aperitiffen og kaffen. En sådan middag er selvfølgelig anderledes end en hyggelig aften med vennerne i køkken-alrummet, men det behøver bestemt ikke at være stift og kedeligt. Tværtimod er det som regel en interessant og berigende aften, hvor man møder begavede og berejste mennesker, som det er spændende at tale med.



En velfungerende protokol er et værktøj, som skaber tryghed og forudsigelighed. Når man ved præcis, hvor man skal være, og hvordan man skal agere ved et arrangement, kan man koncentrere sig om det væsentlige: At aflevere og modtage budskaber samt at skabe og vedligeholde kontakter

I det hele taget gælder det, at protokol aldrig må være en spændetrøje. En velfungerende protokol er et værktøj, som skaber tryghed og forudsigelighed. Når man ved præcis, hvor man skal være, og hvordan man skal agere ved et arrangement, kan man koncentrere sig om det væsentlige: At aflevere og modtage budskaber samt at skabe og vedligeholde kontakter.

For vestlige diplomater er det en fordel, at de universelle protokollære normer som nævnt bygger på de historiske omgangsformer blandt den europæiske elite. De universelle diplomatiske sprog er fransk og engelsk. Tøjet er vestligt – selv ved et internationalt officielt arrangement uden vestlig deltagelse vil de fleste mandlige deltagere være iført jakke og slips. Den fælles kulturelle referenceramme er den, som de vestlige diplomater er opdraget med – de antikke klassikere, italiensk og tysk opera, europæisk litteratur og malerkunst.

At engelsk og fransk er diplomatiets officielle sprog, er ikke en formel beslutning, som alle lande har skrevet under på. Det ville man aldrig kunne blive enig om. Det er en praksis, som har udviklet sig gennem mange år. Oprindeligt var diplomatiets sprog alene fransk, så grev Bernstorff og den engelske ambassadør udvekslede som en selvfølge noter på fransk. I dag dominerer engelsk, men der er stadig en forventning om, at en ambassade kan kommunikere på fransk med et udenrigsministerium. Oftest foregår denne kommunikation med en såkaldt »note verbale«. Man kunne jo tro, at »verbale« betyder mundtligt, men det er en af diplomatiets mange finter, at »note verbale« er betegnelsen for en officiel skriftlig note. Uanset hvilke beklagelser, trusler eller andre grovheder noten måtte indeholde, indledes og afsluttes den altid med, at man forsikrer modtageren om sin mest udsøgte højagtelse. Det er gammeldags, men i det mindste en forenkling i forhold til tidligere, hvor Satow (Satow, 1917) har en helt kapitel om de finere nuancer, alt efter om noten adresseres til f.eks. en pavelig udsending (nuntius), en ambassadør, en minister eller en konge. Ligesom den slags diplomatisk filigranarbejde er også den formelle krigserklæring gået af mode. Så den unge diplomat slipper for at læse de mange sider i »Dictionnaire Diplomatique« om, hvordan den slags udformes korrekt i forskellige situationer, hvad man skriver til de neutrale lande, og hvordan man afgør, hvilke traktater der automatisk opsiges med en krigserklæring, osv. (Frangulis, ca. 1925).

## Det diplomatiske håndværks mesterlære

Alligevel har selv den bedst internationalt uddannede kandidat stadig meget at lære, når hun starter i den danske udenrigstjeneste. Udenrigsministeriet har ikke en diplomatskole, sådan som det kendes fra en del andre lande, så hun skal lære alt om det diplomatiske håndværk i en form for mesterlære. Ligesom for andre håndværk er praktikken under alle omstændigheder også det vigtigste. Man lærer først og fremmest af sin ambassadør og mere erfarne kolleger. Men man kan også lære meget af sine kolleger fra andre lande. Ingen forventer, at en diplomat på sin første post er ekspert i protokol og etikette, og man møder generelt stor venlighed og overbærenhed fra kollegerne, hvis man

træder ved siden af. Selvom man med tiden får lært de universelle diplomatiske spilleregler til fingerspidserne, er der altid en ny lokal etikette og kontekst, som man skal sætte sig ind i, når man kommer til en ny post. Det har en række udenlandske ambassadører i Danmark måttet lære »på den hårde måde«. Ofte er der også behov for at lære et nyt sprog. De fleste steder kommer man langt med engelsk eller fransk, men for at komme ind under huden af et andet samfund er et minimum af kendskab til det lokale sprog en forudsætning.

I langt de fleste lande følger ankomsten som ny ambassadør et fast mønster. Man bliver budt velkommen i lufthavnen af en medarbejder fra landets protokol. Protokollen er den afdeling i et lands udenrigsministerium, som har ansvaret for de udenlandske diplomater. Næste skridt er, at man overrækker en kopi af sine akkreditiver til chefen for protokollen. Akkreditiverne er et brev fra statsoverhovedet for det udsendende land til modtagerlandets statsoverhoved. Protokolchefen vil give en række gode råd om, hvordan man bedst kommer i gang med sit virke, og hvad man må og ikke må, inden man har overrakt sine akkreditiver til statsoverhovedet. Denne overrækkelse foregår i Danmark ved en festlig og højtidelig ceremoni, hvor ambassadøren bliver kørt til slottet i karet ledsaget af gardehusarer i fuld galla og bliver indbudt til en længere samtale med Dronningen sammen med sin ægtefælle og nærmeste medarbejdere. I andre lande kan det være et mere rutinemæssigt »bunkebryllup«. Den ny ambassadør bør som noget af det første opsøge doyen'en og derefter tage rundt og hilse på sine øvrige kolleger. Hvis man er heldig, vil en eller flere af dem hurtigt arrangere en middag eller reception, hvor man får mulighed for at møde nogle kolleger og repræsentanter fra opholdslandet. Som Martin Marcussen og Svend Roed Nielsen konstaterer er det sidste dog ikke så let i København, fordi danske beslutningstagere fra alle dele af samfundslivet notorisk er meget svære at overtale til at bruge en aften på den slags arrangementer (Marcussen og Nielsen, 2019).

## Protokol og etikette i det 21. århundrede

Hvordan ser så fremtiden ud for det diplomatiske håndværk? Er Protokol og etikette overhovedet relevant i det 21. århundrede med »disruption«, sociale medier, avanceret kommunikationsteknologi og kunstig intelligens?

For at svare må man først overveje, om diplomati med ambassader, multilaterale organisationer og udsendte diplomater fortsat er relevant, når man har så mange andre måder at kommunikere på uden at mødes rent fysisk. Efter min mening er svaret klart JA, fordi problemer løses og muligheder skabes langt mere effektivt, når man mødes ansigt til ansigt og kender hinanden personligt. Man vil aldrig kunne skype eller twitte sig til det niveau af gensidig tillid, som man kan opnå ved at omgås jævnlige i mange forskellige sammenhænge – og allerbedst sammen med sine ægtefæller. Tværtimod kan nærvær og personlig, direkte kontakt til partnere i udlandet faktisk blive endnu vigtigere, efterhånden som den teknologiske udvikling giver så mange muligheder for at manipulere medier og kommunikationskanaler. Samtidig giver det en

indsigt i et land at bo der og have en dagligdag sammen med sin familie, som ikke kan opnås på afstand – selv med nok så sofistikeret elektronisk materiel.



**Man vil aldrig kunne skype eller twitte sig til det niveau af gensidig tillid, som man kan opnå ved at omgås jævnligt i mange forskellige sammenhænge – og allerbedst sammen med sine ægtefæller.**

Nære personlige kontakter til andre landes diplomater og beslutningstagere er nyttige i det daglige arbejde, hvor de gør det lettere af få oplysninger, at formidle virksomhedskontakter, at fremme dansk eksport og kultur osv. I krisesituationer bliver de afgørende. Det så vi under tegningesagen i 2005, hvor Danmark fik akut behov for hjælp fra myndighederne i den muslimske verden og fra vore nærmeste allierede. Den hjælp kom ikke af sig selv. Der var ikke megen sympati for Danmark, og sædvanlige kommunikationskanaler lukkede sig. Heldigvis kunne mine kolleger og jeg trække på nære personlige kontakter – ofte helt tilbage fra vores unge dage – som sad i nøglepositioner, svarede på vores opkald selv midt om natten, formidlede kontakt til det højeste politiske niveau uden om systemerne og mobiliserede den nødvendige hjælp. Det var f.eks. et sådant natligt opkald, der fik en instruktion af sted fra Washington til den amerikanske ambassade i Jakarta om straks på højeste niveau at insistere over for indonesiske myndigheder på omgående at sende undsætning til den danske ambassade, som blev belejret af en rasende folkemængde.

I en krisesituation skal en diplomat også mestre den helt særlige disciplin, det er at aflevere eller modtage en diplomatisk skideballe. Når en regering beslutter, at en ambassadør skal kaldes ind til Udenrigsministeriet til en sådan »svær samtale«, er det en eskalation. Man løfter bevidst en konflikt et niveau. Det er særlig vigtigt, at et sådant budskab afleveres og modtages præcist, og det er selvfølgelig lettere, hvis man kender hinanden godt.

Nylige eksempler på værdien af personlige kontakter i håndtering af kriser har været Corona-virusen samt iranske og saudiske efterretningsaktiviteter i Danmark.

Et personligt tillidsforhold mellem de centrale forhandlere er som regel også en forudsætning, hvis man skal have løst en svær sag mellem to lande. I sidste ende skal et kompromis af den karakter godkendes politisk eller forhandles endeligt på plads på ministerniveau, men man når aldrig frem til den fase, hvis ikke diplomaterne forinden har kunnet indsnævre meningsforskellene og opstillet realistiske løsningsmodeller. Tilsvarende processer er selvfølgelig også en del af et stort indenrigspolitisk forlig eller en stor international firma-kontrakt. Det særlige ved en svær og højprofileret diplomatisk forhandling er, at den skal gennemføres under pressens kritiske opmærksomhed på tværs af sproglige og kulturelle barrierer. På begge sider må forhandlerne leve med risikoen for at blive skældt ud for at være en »principløs konsensusdiplomat«,

sådan som en meget dygtig kollega en gang oplevede det midt i en meget svær forhandling.

I de multilaterale organisationer udføres det daglige arbejde med at finde løsninger og udbygge samarbejdet af landenes udsendte repræsentanter i dynamiske samarbejdsrelationer og skiftende alliancer på kryds og tværs. Som dansk repræsentant ved EU og NATO har jeg gang på gang oplevet, hvor vigtigt det derfor er i rette tid at investere tid og kræfter i at opbygge et personligt tillidsforhold til alle kollegerne samt nøglepersoner i de to institutioners faste stab. Man kan ikke nøjes med at dyrke stormagtsrepræsentanterne. Samtidig er det en vigtig erfaring, at det er nødvendigt at supplere informationer og påvirkningsmuligheder fra dette netværk i organisationernes hovedkvarter med viden og påvirkningsmuligheder fra ambassadernes netværk ude i de enkelte medlemslande. Utallige er de gange, hvor jeg har hørt udenlandske kolleger udtale – i bedste mening – at »dette er en ufravigelig rød linje fra os«, mens jeg selv vidste fra min egen velinformede kollega i det pågældende land, at når vi nåede frem til det næste topmøde, ville det være noget helt andet, der i sidste ende ville være dette lands afgørende mål i den samlede afvejning af dets interesser.

Af alle disse gode grunde vil tilstedeværelse og personlige kontakter forblive relevante i en overskuelig fremtid. Det gør protokol og etikette så også, fordi de er uundværlige redskaber for de udsendte diplomater til at opbygge deres kontaktnet og interagere med opholdslandets samfundsliv og med hinanden.

## Litteratur

- Frangulis, A. F. (ca. 1925), *Dictionnaire Diplomatique*, Paris: Académie Diplomatique Internationale.
- Jespersen, Knud J.V. og Ole Feldbæk (2002), *Dansk Udenrigspolitik Historie, Bind 2, Revanche og neutralitet 1648-1814*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Marcussen, Martin og Svend Roed Nielsen (2019), *På Mission i Danmark. Diplomatsk tiltrækningskraft til debat*, København: DJØF Forlag
- Satow, Rt. Hon. Sir Ernest (1917), *A Guide to Diplomatic Practice*, London: Longmans, Green and Company.

# Hardshipdiplomatiet

## – forandring som rutine

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Arbejdsopgaverne og rammevilkårene for diplomatiet har ændret sig dramatisk i Udenrigsministeriets 250-årige historie. Diplomater kan ikke længere nøjes med at være i dialog med andre landes formelle beslutningstagere i en verden, hvor magten er spredt mellem mange beslutningstagere og meningsdannere. Selvom sikkerhed altid har været en faktor for diplomatiet, var terrorangrebet på den danske ambassade i Islamabad den 2. juni 2008 et voldsomt »wake up call« og førte til omfattende ændringer i Udenrigsministeriets håndtering af sikkerhed. Der blev ansat professionelle sikkerhedsrådgivere, og diplomater på vej til en udepost trænes nu mere intensivt til at håndtere terror og andre trusler. Det kræver den rette medarbejderstab. Et er viden og faglig evne, noget andet er persontypen. For der kan være stor forskel på stresshåndtering i travle, men forudsigelige rammer som på EU-repræsentationen i Bruxelles og i uforudsigelige rammer med et højt trusselsniveau, som f.eks. i Kabul. Det er*

*forbundet med store omkostninger at have ambassader i højrisikolande, hvilket rejser flere dilemmaer. For det første, om det er realistisk at eliminere alle trusler, og hvis ikke, om man vil acceptere en restrisiko. Dertil er det et dilemma, hvis de økonomiske omkostninger bliver afgørende for, hvor Danmark er diplomatisk til stede. De personer, der ansættes i Udenrigsministeriet i dag, har som grundvilkår, at de kan blive sendt til sikkerhedsmæssigt vanskelige poster i et større omfang end tidligere. Hertil kan lægges nye opgaver (ud over det klassiske diplomatiske arbejde) som økonomisk diplomati, håndtering af medier samt hjælp til danskere i udlandet, hvor det ændrede trusselsbillede har medført nogle meget vanskelige borgerservicesager. Dertil kommer de markant øgede krav til håndtering af sikkerhed for ambassaden og sig selv. Uanset den fremtidige udvikling er det givet, at danske diplomater også fremover vil skulle udvise stor fleksibilitet, tilpasningsevne samt ro-busthed under stort psykisk pres.*

### Danske diplomater før og i dag: Fra aristokrater til terrængående repræsentanter

Det udbredte billede af en diplomat som en person i gallatøj med et glas champagne i hånden svarede heller ikke til virkeligheden for fortidens diplomater, selvom de i diplomatiets barndom typisk rekrutteredes fra aristokratiet og udførte deres diplomatiske gerning som akkrediterede ved diverse hoffer.

Det diplomatiske arbejde foregik dengang som dialog mellem ligemænd og formelle beslutningstagere. I mange år levede diplomatiet derfor i et lidt beskyttet miljø. Udenrigsministeriet fulgte selvsagt udviklingen i det danske samfund som helhed, og rekrutteringsgrundlaget blev bredt ud, og efterhånden lignede Udenrigsministeriet andre danske ministerier, men med den markante forskel, at diplomaterne har verden som deres arbejdsplads og derfor forventes at veksle mellem tjeneste i København og på diplomatiske repræsentationer i udlandet.

Udenrigsministeriet har, som diplomatiske tjenester i andre lande, ændret sig markant, ikke mindst de seneste 50 år. Tempoet er steget gevaldigt som følge af hurtigere kommunikationsmidler. Hvor en ambassade tidligere udvekslede

#### VIBEKE ROVSING LAURITZEN

ambassadør i Sverige.  
Tidligere kontorchef for HR,  
Udenrigsministeriet,  
virola@um.dk

#### ODD SINDING

fra september ambassadør i  
Belgien, Luxembourg og  
Vatikanet. Tidligere kontorchef  
for sikkerhed og ejendomme,  
Udenrigsministeriet,  
oddsin@um.dk

#### BIRGITTE RØJLE HANSEN

fuldmægtig,  
Udenrigsministeriet,  
birhan@um.dk



oplysninger med Udenrigsministeriet i København via en ugentlig diplomatisk postsæk, har internettet revolutioneret arbejdet. Samtidig fik Danmarks medlemskab af det daværende EF fra 1. januar 1973 stor betydning for det diplomatiske arbejde. EU-dagsordenen kom i centrum for mange ambassaders daglige arbejde, der blev mere strømlinet og mindre påvirket af, hvilket land, man arbejdede i, da kravene til indberetningerne om EU-samarbejdet var og er ens uanset opholdsland.

Endelig er der nok så vigtigt sket en ændring i de samfundsmæssige magtstrukturer. Uformelle beslutningstagere, meningsdannere, medier og globale virksomheder er i dag i lige så høj grad med til at præge samfundsudviklingen, hvorfor det ikke er nok for en diplomat at have kontakt til de formelle beslutningstagere, når man skal afkode stemningen i opholdslandet og præge beslutninger til gavn for Danmark.



**et grundvilkår for danske diplomater i dag er, at de i større omfang end tidligere kan blive sendt til sikkerhedsmæssigt vanskelige poster**

Formålet med denne artikel er at give et indblik i de store forandringer, dansk diplomati har været igennem i Udenrigsministeriets 250-årige virke, med fokus på de seneste årtier, hvor ikke mindst angrebet på den danske ambassade i Islamabad satte nye rammer for danske diplomaters hverdag ude. Afsættet er, at sikkerhed altid har været et element i diplomaters virke, men at den globale terror medførte et helt nyt og mere uforudsigeligt trusselsbillede, der også ramte Danmark og danske interesser. Det har medført ændringer i Udenrigsministeriets håndtering af sikkerhed og personalepolitik, hvor et grundvilkår for danske diplomater i dag er, at de i større omfang end tidligere kan blive sendt til sikkerhedsmæssigt vanskelige poster. Samtidig vil danske diplomater i dag varetage en større mangfoldighed af opgaver ud over det klassiske diplomati. Konklusionen er derfor, at danske diplomater også fremover vil skulle tilpasse sig en verden præget af stor omskiftelighed.

### **Sikkerhed for diplomatiet**

Historisk set har det været forbundet med ganske store risici at være budbringer for sit land og sit statsoverhoved. I erkendelse heraf udviklede man i praksis fra 1700-tallet forskellige former for diplomatisk immunitet, der blev stadfæstet i Wienerkonventionen i 1961. Sikkerhed for diplomater er således ikke nyt, men trusselssituationen har ændret sig markant. Det var for få år siden næsten utænkeligt, at danske ambassader og andre danske interesser var mål for terror, som Wienerkonventionen med sit udgangspunkt i statslige aktører kun i begrænset omfang kan beskytte diplomater mod.

Dertil kommer, at sikkerhedssituationen i en række af de lande, hvor Danmark har haft ambassader i mange år, har udviklet sig negativt. I dag har Danmark derfor diplomatisk repræsentation i flere skrøbelige og usikre lande end

for blot 10-15 år siden. Udviklingen stiller store krav til de danske diplomater, deres familier og forberedelsen af dem, når de udstationeres til vanskelige udeposter – eller hardshipposter på diplomatsprog (se eksempelvis Sørensen, 2016).

Sikkerhed er blevet en markant ny opgave for danske diplomater. Læg dertil en række andre nye opgaver som f.eks. eksport- og investeringsfremme og myndighedssamarbejde, hjælp til danskere i nød og håndtering af medier, når Danmark pludselig tager overskrifter i udlandet – og hvor danske repræsentationer pludselig står som symbolmål for utilfredshed. Tænk på så forskellige sager som Muhammed-tegningerne i 2006 (som vi kommer tilbage til), rydningen af Ungdomshuset på Jagtvej i 2007, aflivningen af giraffen Marius i Københavns Zoo i 2014 og den såkaldte »smykkelov« fra 2016. Takket været sociale medier kan lokale begivenheder med et snuptag trække globale (negative) overskrifter, som kræver hurtig handling for at give et retvisende billede og undgå unødigt politisk og økonomisk skadesvirkning for Danmark, men også for at håndtere sikkerheden for danskere og danske interesser i udlandet. Samlet set er der behov for langt mere terrængående diplomater, end det gjorde sig gældende i de tider, hvor diplomater var aristokrater udsendt af stater for at gå i dialog med ligemænd og opholdslandets formelle (og vel dengang også eneste reelle) beslutningstagere.

Det danske Udenrigsministerium har dog (når man sammenligner med andre landes udenrigsministerier) som enhedstjeneste, der også varetager udviklingsbistand, længe haft behov for de mere terrængående medarbejdere til at varetage opgaver i udviklingslande og har derfor været lidt bedre rustet til at håndtere de nye udfordringer fra sikkerhed.

### **Det ændrede trusselsbillede fra 9/11 til angrebet på den danske ambassade i Islamabad i 2008**

To begivenheder står helt centralt for sikkerheden for danske diplomater. Angrebene mod USA den 11. september 2001 gav terrorismen en hidtil uset global dimension. I europæisk optik havde terrorisme indtil da især kunnet anskues som et geografisk afgrænset fænomen, som f.eks. IRA-terrorismen i Storbritannien. 9/11 blev startskuddet på en terrortrussel fra fundamentalistiske grupper uden konkrete territoriale og politiske mål og med netværk i mange lande. Terrorangrebene i Madrid i marts 2004, i London i juli 2005 og siden i flere andre europæiske lande, herunder København i februar 2015 var en forlængelse heraf.

Terrorgrupper var i stand til at ramme vestlige lande og interesser i tredjelande med stor kraft og ved at slå til pludseligt og uden varsel i modsætning til, hvordan en nationalt baseret terrorgruppe som f.eks. IRA normalt handlede. Avanceret telekommunikation muliggjorde, at de globalt orienterede terrorgrupper kunne koordinere deres aktioner mellem fjernt placerede »celler«, medens ledere af grupperne forblev skjult andetsteds.

Danmarks aktive bidrag til bekæmpelse af terror og militære involvering i Irak og Afghanistan medvirkede til at øge terrortruslen mod Danmark og danske interesser, men det var Muhammed-tegningerne, der for alvor satte Danmark på den globale terrors hitliste.

I februar 2006 udløste Muhammed-tegningerne massedemonstrationer mod Danmark i en række muslimske lande og førte til, at demonstranter angreb de danske ambassader i Beirut, Damaskus og Teheran. Det var en meget alvorlig og ny situation for Danmark og dansk diplomati.



**Danmarks aktive bidrag til bekæmpelse af terror og militære involvering i Irak og Afghanistan medvirkede til at øge terrortruslen mod Danmark og danske interesser, men det var Muhammed-tegningerne, der for alvor satte Danmark på den globale terrors hitliste**



I protest mod Jyllands-Postens Muhammed-tegninger satte flere hundrede syriske demonstranter den danske ambassade i Damaskus i brand i februar 2006.  
Fotokreditering: John Kristensen, Udenrigsministeriet

To år efter ændredes terrortruslen markant til det værre, da al-Qaidas daværende leder, Osama bin Laden, i en lydoptagelse den 19. marts 2008 truede Europa og Danmark med hævn med direkte henvisning til Muhammed-tegningerne. Genoptrykkningen af tegningerne i februar 2008 udnyttedes ideologisk og propagandamæssigt af al-Qaida, der indtil da ikke aktivt havde brugt tegningerne i deres propaganda. Efterfølgende erklæringer fra ledende al-Qai-



da-medlemmer og relaterede grupper understregede al-Qaidas strategiske fokus på Danmark og bidrog til at fastholde terrorgruppers fokus på Danmark og danske interesser (PET/CTA, 2009). Dette fokus kulminerede i angrebet på den danske ambassade i Islamabad den 2. juni 2008, der kostede seks personer livet og efterlod en ødelagt bygning. Angrebet var en »game changer« for Udenrigsministeriets tilgang til sikkerhed. Med ét var der ikke længere tvivl om, at Danmark stod højt på dagsordenen blandt militante islamistiske grupper.



I juni 2008 blev den danske ambassade i Islamabad udsat for en bilbombe, der kostede 6 personer livet.

Fotokreditering: Ken Nygaard Jensen, Udenrigsministeriet

## Hvad betød angrebet på ambassaden i Islamabad for Udenrigsministeriet?

Som opfølgning på terrorangrebet på den danske ambassade i Islamabad arbejdede Udenrigsministeriet – i tæt samarbejde med bl.a. Justits- og Forsvarsministeriet og efterretningstjenesterne – målrettet på at styrke sikkerhedsindsatsen. Det har medført grundlæggende ændringer i den måde, Udenrigsministeriet håndterer sikkerhed på, men også i forhold til personalepolitik og forberedelsen af de diplomater, der udsendes til skrøbelige steder med højt trusselsniveau. Groft sagt er sikkerhed gået fra at være en mere reaktiv indsats til et helt anderledes omfattende proaktivt, præventivt og bredspektret arbejde, hvilket er nødvendiggjort af trusselsniveauet mod Danmark og danske interesser i udlandet.

I Udenrigsministeriet blev der ansat professionelle sikkerhedsrådgivere med klart mandat til at skærpe sikkerhedsbevidstheden blandt diplomater og lancere konkrete sikkerhedsløsninger. Der er både sikkerhedsrådgivere med base i København og sikkerhedsrådgivere med base i udlandet, hvorfra de varetager sikkerheden i forskellige regioner med hyppige sikkerhedsinspektioner af de enkelte ambassader. Sikkerhed tænkes også i større omfang ind i anskaffelse og vedligeholdelse af ambassader og boliger med ansættelse af en række teknikere og bygningsspecialister til at varetage den fysiske sikring af ambassader og boliger i form af f.eks. låse- og alarmsystemer, adgangskontrol og forstærkning af bygningerne til at imødegå bombeangreb og indtrængen. Derudover er samarbejdet med relevante danske myndigheder som f.eks. PET og FE samt kontakt til andre landes tilsvarende sikkerhedskontorer systematiseret og markant forøget.



### Flere diplomater modtager i dag træning i at køre pansrede køretøjer, i simulerede kidnapningssituationer og angreb mod en dansk ambassade

Det ændrede trusselsniveau har haft stor betydning for, hvordan diplomaterne forberedes til udeposter, ikke mindst i lande der er sikkerhedsmæssigt vanskelige (se Torben Gettermanns artikel i dette temanummer). Før man tildeles en sikkerhedsmæssigt vanskelig udepost gennemføres en fysisk og psykologisk screening af medarbejderen. Flere diplomater modtager i dag træning i at køre pansrede køretøjer, i simulerede kidnapningssituationer og angreb mod en dansk ambassade. Diplomaterne trænes i førstehjælp og i at kunne læse posttraumatiske stressreaktioner hos kolleger (for en konkret beretning om, hvordan forberedelsen til en udepost i et sikkerhedsmæssigt vanskeligt land, kan blive sat i spil, se Santesson, 2018). Udenrigsministeriet har også etableret et tæt samarbejde med Rigshospitalets traumecenter, der kan kontaktes døgnet rundt for hjælp. Herfra er der besøg på ambassaderne eller videokonferencer, hvor læger instruerer ambassadeansatte i førstehjælp og i brugen af den førstehjælpskasse, som ambassaden er udstyret med. Udenrigsministeriet har ansat en krise- og familierådgiver, der også står til rådighed for medarbejdere og repræsentationer, der har været udsat for en krise.

### Andre trusler end terror

Terrortruslen fylder meget i hverdagen for danske diplomater i lande som Afghanistan, Pakistan, Mali, Burkina Faso, Algeriet, Nigeria samt Bangladesh. De seneste års udvikling med terrorangreb i Paris, Berlin, Bruxelles og København viser samtidig, at terrortruslen er og forbliver global, og at terrorgrupper som ISIL og al-Qaida fortsat har ambitioner om at gennemføre større koordinerede angreb i Vesten, ligesom de har aktive grupper i Mellemøsten, Afrika og Asien, der har intention om og kapacitet til at ramme Vesten eller vestlige mål (FE, 2018).

Danske diplomater lever også med en række andre trusler. Det gælder truslen fra civile uroligheder, kriminalitet, sundhedsrisici fra høj forurening og ringe sundhedsfaciliteter samt naturkatastrofer. Dertil truslen fra spionage, der måske ikke er så fysisk farlig for den enkelte diplomat som de øvrige trusler, men kan være afgørende væsentlig i forhold til at beskytte ikke bare danske interesser og information, men også den information, Danmark modtager fra nære samarbejdspartnere og dermed deres interesser. Nogle af disse trusler er vanskelige for Udenrigsministeriet at gøre ret meget ved. Det gælder f.eks. sundhedsfaren ved forurening og ringe sundhedsfaciliteter ved akut alvorlig sygdom. Men som nævnt ovenfor trænes diplomaterne forud for udsendelse i de bedste måder at håndtere sådanne udfordringer på, ligesom den sikkerhedsrådgiver, der har ansvaret for en given ambassade, kan rådgive, såfremt der er tale om pludseligt opståede risici.

Tsunamien i Thailand 2. juledag 2004 medførte på linje med terrorangrebet mod ambassaden i Islamabad markante ændringer af Udenrigsministeriets håndtering af kriser, der involverede mange danskere under ophold i udlandet (se Ole Egberg Mikkelsens artikel i dette temanummer). Efterfølgende besluttede regeringen på baggrund af en evaluering at oprette et kriseberedskab, der var gearet til at håndtere en krise i udlandet, hvor tusindvis af danskere er involveret. Den Internationale Operative Stab blev oprettet i 2005, ligesom Udenrigsministeriet oprettede et døgnbemandet vagtcenter (Mikkelsen, 2016). Kriseberedskabet blev allerede aktiveret i juli 2005 i forbindelse med terrorangrebet i London. I sommeren 2006 var der igen behov for en massiv indsats, da den største danske evakuering nogensinde fandt sted, hvor knap 6.000 personer blev bragt hjem til Danmark fra Libanon (Thuesen, 2016). Udenrigsministeriet har også oprettet et udrykningsberedskab, der består af erfarne medarbejdere, der hurtigt kan rejse til et kriseram område. Udenrigsministeriet håndterer naturligvis ikke sådanne kriser alene, men arbejder tæt sammen med relevante danske myndigheder, herunder ikke mindst Rigspolitiet og Forsvaret.

### **Håndtering af multifacetterede opgaver i en urolig verden: diplomaterne og sikkerheden**

Forudsætningen for at Udenrigsministeriet kan leve op til de mange og multifacetterede opgaver, som forventes i dag, er, at man har den rette medarbejderstab. Udenrigsministeriet har en såkaldt »generalistmodel« på diplomat-området, der indebærer, at medarbejderne forventes at kunne påtage sig en bred vifte af opgaver inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik, udviklingsbistand, økonomi, eksport- og investeringsfremme, offentlighedsdiplomati samt borgerservice. Modellen sikrer den fornødne mobilitet og en effektiv bemanding af udetjenesten i samspil med specialister og lokalt ansatte ambassademedarbejdere.





## Der er nogle medarbejdere og persontyper, der trives godt med den uforudsigelighed og det særlige stressniveau, som er knyttet til højrisikoområder. Andre medarbejdere fungerer bedst i mere forudsigelige rammer

Et er viden om ovennævnte emneområder, noget helt andet er, hvilken type medarbejder og persontype, der er behov for. Det er givet, at der er stor forskel på kravene til f.eks. stresshåndtering i meget travle, men oftest forudsigelige rammer som f.eks. EU-repræsentationen og så håndtering af de arbejdsopgaver, der er knyttet til ambassader i uforudsigelige rammer med højt trusselsniveau som f.eks. Kabul. Der er nogle medarbejdere og persontyper, der trives godt med den uforudsigelighed og det særlige stressniveau, som er knyttet til højrisikoområder. Andre medarbejdere fungerer bedst i mere forudsigelige rammer. Ideelt set kunne man derfor udvælge de diplomater, der trives godt med de særlige vilkår i f.eks. Kabul, Lagos og Bamako, og træne den gruppe til at udgøre en slags modstandsdygtige guerilladiplomater, der fast udsendes til højrisiko- og hardshipposter. En sådan tilgang ville imidlertid tilsidesætte det faktum, at diplomater, der ofte er ansat et helt arbejdsliv i Udenrigsministeriet, har perioder i deres liv, hvor udstationering i højrisikoområder ikke er attraktivt af familiemæssige hensyn. Nogle hardshipposter er uden familie og i hvert fald uden skolesøgende børn. Dertil kan selv personer med lyst og evne til at håndtere sikkerhedsmæssigt udfordrede udeposter i perioder have ønske om at tjene Danmark andre og mere rolige steder. Idet besættelsen af hardshipposter i videst muligt omfang er baseret på frivillige ansøgninger, er der ikke umiddelbart nogle oplagte og billigere løsninger end ovennævnte fysiske og psykologiske screening samt grundige forberedelse af de udsendte diplomater til hardshipposter.

Det er forbundet med store økonomiske omkostninger at være til stede i et højrisikoområde ikke blot i form af den fysiske sikring, vagter og nogle gange indsættelse af pansrede biler, men også forberedelsen af diplomaterne og den kontinuerlige opfølgning og rådgivning om sikkerhed. Omkostningerne bliver næppe mindre, idet udviklingen i en række af de lande og regioner, hvor Danmark har haft ambassader i mange år, præges af en øget terrortrussel. Sahel-området i det Vestlige Afrika, hvor Danmark har ambassader i Mali og Burkina Faso samt et stort landeprogram i Niger, udgør desværre et eksempel på den spredning. For ti år siden var landene turistmål, men målrettede bortførelser af vesterlændinge fra 2009 og øgede terrorangreb mod både lokale mål og den internationale tilstedeværelse, herunder ambassader, har sat en stopper for det. Bangladesh er et andet eksempel på, at udviklingen hurtigt kan gå den forkerte vej efter et terrorangreb i Dhaka i juli 2016 mod en restaurant, der særligt var besøgt af udlændinge. Senest viste terrorens forfærdelige ansigt sig på Sri Lanka, da seks simultane selvmordsbombeangreb fandt sted mod kristne kirker og hoteller med ikke mindst vestlige turister i påsken 2019. Danmark har ikke en ambassade på Sri Lanka, hvorfor den danske ambassade

i New Delhi, der dækker Sri Lanka, måtte operere fra et midlertidigt kontor, da danske borgere var involveret på meget tragisk vis.

Omkostningerne forbundet med sikkerhed rejser flere dilemmaer. For det første er det ikke muligt at eliminere alle trusler, hvis vi samtidig skal have en åben udenrigstjeneste, som er i god og åben dialog med opholdslandet. Udenrigsministeriets tilgang til sikkerhed er baseret på risikohåndtering frem for risikoudlukkelse. Det betyder, at Udenrigsministeriet har erkendt, at ikke alle trusler kan imødegås helt, og at man har valgt at leve med den risiko, som er tilbage, når relevante og realistiske sikkerhedstiltag er iværksat. Messingskiltet i Udenrigsministeriets reception til minde om de udsendte danske diplomater, der har betalt den højeste pris i deres arbejde for Danmark, er et meget konkret bevis på, at det, der ikke må ske, sker. For det andet er det et dilemma, hvis omkostninger til sikkerhed kommer til at afgøre, hvor Danmark er til stede, frem for, at det er de politiske og økonomiske interesser, der afgør det. Efter angrebet på ambassaden i Islamabad i 2008 besluttede Udenrigsministeriet at forblive i Pakistan, idet en lukning af ambassaden på det tidspunkt kunne tolkes som en sejr for de mørke kræfter, der stod bag angrebet.

## Den moderne diplomat anno 2020, hvor eneste konstant er forandring

De personer, der bliver ansat i Udenrigsministeriet i dag, har som grundvilkår, at de kan blive sendt til sikkerhedsmæssigt vanskelige poster, hvorfor det er vigtigt, at de har gjort det op med deres familie, når de accepterer en ansættelse i Udenrigsministeriet. Arbejdet som diplomat har alle dage påvirket den enkelte diplomat og dennes familie grundet vekslingen mellem arbejde i København og i udlandet. Men prisen er blevet højere.

Samtidig vil den typiske ansatte i Udenrigsministeriet, der veksler mellem tjeneste i København og i udlandet, i dag opleve en større mangfoldighed af arbejdsopgaver, der spænder fra det klassiske diplomatiske arbejde til f.eks. håndtering af sociale medier, etablering af myndighedssamarbejde til gavn for danske virksomheder, eksport- og investeringsfremme, hjælp til danske borgere i udlandet, hvor det ændrede trusselsbillede har medført nogle meget vanskelige borgerservicesager i forbindelse med bortførelse, kapring af skibe og ofre for terrorangreb. Dertil kommer de markant øgede krav til håndtering af sikkerhed for ambassaden og sig selv i en langt større del af verden end tidligere.

Dansk diplomati og danske diplomater har gennemgået store forandringer i de seneste 250 år og må også i fremtiden ventes at skulle tilpasse sig til en verden præget af stor omskiftelighed. En konstant vil derfor være uforandrede høje krav til danske diplomater og ansatte i Udenrigsministeriet. De vil også fremover skulle udvise om ikke ligefrem evner som guerilladiplomater så i hvert fald have stor fleksibilitet, tilpasningsevne samt robusthed for at kunne håndtere de ofte meget vanskelige og følsomme sager, som Udenrigsministeriet skal varetage og det under stort psykisk pres.

## Litteraturliste

- FE (2018), »Efterretningsmæssig risikovurdering«, 4. december.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2016), »Borgerservice og krisediplomati – fra minus til plus«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 20-33.
- PET/CTA (2009), »Vurdering af Terrortruslen mod Danmark (VTD)«, 27. oktober.
- Santesson, Tine (2018), »Den dag ambassadøren fik brug for sin terrortræning«, *DJØF-Bladet*, 10. december
- Sørensen, Jesper Møller (2016), »Diplomati bag pigtråd og i pansrede køretøjer. Et casestudie fra Afghanistan og Pakistan«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 68-78.
- Thuesen, Lars (2016), »Libanon-evakueringen 2006 – den personlige beretning«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 91-7.

# Den personlige beretning – Guerilla-diplomaten

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

Blandt mine mange udsendelser til forskellige dele af verden er der især to, som skiller sig ud. De er begge udsendelser til lande, hvor sikkerhed spillede en meget dominerende rolle både i forberedelserne inden min afrejse og særligt efter ankomsten til posterne: et krigshærget Irak (2003-2005) med en konstant forværret sikkerhedssituation og Nigeria (2014-2018) præget af terrorgruppen Boko Harams bombeattentater og den meget omfattende kriminalitet, bl.a. i form af kidnapninger. I begge tilfælde havde jeg fået til opgave at opbygge en dansk ambassade helt fra bunden. I det følgende vil jeg beskrive, hvordan jeg på nært hold oplevede udviklingen i Udenrigsministeriets tilgang til de mange forskellige problemstillinger omkring udsendte medarbejderes personlige sikkerhed og den fysiske sikkerhed i relation til etablering af de to ambassader.

**TORBEN  
GETTERMANN**  
tidligere ambassadør  
i bl.a. Irak og Nigeria

## Irak – udstationeret i en krigszone

Da jeg i midten af maj 2003 kørte tilbage fra Vordingborg Kaserne med en næsten 40 kg tung rygsæk i bagagerummet, fór tankerne gennem mit hoved om, hvornår jeg mon kom til at bruge alt det udstyr, jeg netop havde fået, når jeg var ankommet til Irak. Lige så lidt som jeg vidste personalet på kasernen, hvad det egentlig var, jeg skulle have udleveret, så de skelede lidt til, hvad danske soldater fik udleveret i lignende situationer, og håbede, at det også ville dække mine behov. Derfor blev jeg pludselig den lykkelige ejer af bl.a. en hvid fragmentationsvest med nogle tunge keramiske plader, en hvid hjelm, hvor man stadig kunne se bogstaverne TIPH (brugt af udsendte danske observatører på Vestbredden),<sup>1</sup> ørkenstøvler med tre par passende sokker, en sovepose, en teltdug af plastik, en rulle nylonreb, en atropinsprøjte, hvis jeg skulle blive udsat for et nervegasangreb, og en bog med instruktion om, hvordan jeg byggede en bivuak eller gravede et skyttehul (de havde dog glemt at give mig en spade med).

På sin vis var mit besøg på Vordingborg Kaserne et billede af Udenrigsministeriets tilgang til sikkerhed for udsendte medarbejdere tilbage i 2003, fordi fokus dengang primært var på den fysiske sikkerhed. Det var mit indtryk, at man ikke helt havde tænkt igennem, hvad en udsendelse til Irak ville betyde i forhold til personlig sikkerhed og de udfordringer, som jeg og mine kollegaer ville komme til at stå over for. Dette til trods for, at man kort forinden havde udsendt en midlertidig repræsentant til Bagdad og en ambassadør og en yderligere medarbejder fra UM samt nogle eksperter til Basra. De var blevet udstyret på nogenlunde samme måde som jeg. Tankegangen var, at man ville sørge

for, at vi fik personligt sikkerhedsudstyr, mens den egentlige fysiske sikkerhed blev overladt til den amerikanske styrke i Bagdad og briterne i Basra. Vi var jo en del af koalitionen, så det var en klar forventning, at de nok skulle passe på os begge steder. Vores udsendelser var en del af den politiske beslutning om deltagelse i den amerikansk-ledede koalition, hvor vores opgaver var at forvalte den danske genopbygningsbistand. Det lå derfor ikke umiddelbart i kortene, at vi skulle forsynes med pansrede køretøjer eller livvagter hjemmefra.

Det, der gjorde den store forskel på disse udsendelser og de mere almindelige udsendelser, var, at vi blev udsendt til, hvad der reelt måtte betegnes som en krigszone. Tidligere ville udsendte fra ministeriet typisk blive hjemkaldt, såfremt der opstod krigslignende situationer i udsendelseslandet, men vi blev bevidst sendt til Irak for at udføre vores forskellige missioner, for officielt var krigen jo forbi. Det havde præsident George W. Bush i hvert fald annonceret den 1. maj 2003, da han stod på dækket af et amerikansk hangarskib. Tre uger senere ankom jeg til Bagdad og måtte fra første dag konstatere, at krigen hurtigt var blevet afløst af hyppige – ofte dødelige – angreb på Koalitionen, som gik ud over både militærpersonale og udsendte civile.



### I Irak blev det for mig et spørgsmål om dagligt at lære, hvordan jeg skulle forholde mig, når mortergranaterne haglede ned over os eller raketter susede hen over vores hoveder

I Irak blev det for mig et spørgsmål om dagligt at lære, hvordan jeg skulle forholde mig, når mortergranaterne haglede ned over os eller raketter susede hen over vores hoveder. Som en amerikansk major sagde til mig på et tidspunkt: hvis du kan høre eksplosionen, er du stadig i live. Det var betryggende at vide, men jeg vil dog ikke påstå, at jeg blev glad, hver gang jeg hørte en eksplosion.

Hvis jeg skulle til møder ude i Bagdad, dvs. uden for den »grønne zone«,<sup>2</sup> skulle jeg nogle dage forinden anmode om både at få et køretøj og en amerikansk eskorte til rådighed; men det blev aldrig til noget, for der var for få eskorter til at dække det store behov. I stedet lykkedes det mig af og til at få plads hos andre civile, der også skulle ud i byen. Efterhånden som jeg lærte andre diplomater at kende, som boede uden for den grønne zone, fik jeg også kørelejlighed hos dem. Men der var dog grænser for, hvor ofte jeg kunne trække på deres velvillige assistance. I midten af juli 2003 fik jeg leveret en pansret Toyota Land Cruiser fra Udenrigsministeriet. Nu var jeg pludselig meget mere mobil, men beklageligvis kun inden for den grønne zone, og uden at vide noget om sådan en vogns køreegenskaber. Det fandt jeg dog ret hurtigt ud af, da jeg var lige ved at vælte med den i et sving. Der kom lidt sved på panden, men jeg lærte noget om bremselængder for den slags tunge køretøjer på den lidt hårde måde.

En lille anekdote om min hvide fragmentationsvest og hjelm. På et tidspunkt i august 2003 var jeg sammen med et par amerikanske og britiske eksperter på en tur nord for Bagdad for at besigtige fængsler fra Saddam-tiden, der

eventuelt ville kunne opgraderes, så de kunne bruges til at huse de mange fanger, som befandt sig i amerikanske teltlejre rundt om i Irak. Vi havde militæreskorte med, og på et tidspunkt gik vi rundt til fods for at se på et endnu ufærdigt byggeri. Jeg var selvfølgelig iført min vest og hjelm. Bagefter sagde en amerikansk officer halvt i spøg til mig, at næste gang vi skulle ud at gå, skulle jeg gå 50 skridt foran alle andre, for med min hvide vest og hjelm ville jeg helt sikkert tiltrække fjendtlig ild. Tre uger efter fik jeg tilsendt en sandfarvet vest og ditto hjelm hjemmefra.

En af mine opgaver var at opbygge en dansk repræsentation, der på et tidspunkt ude i fremtiden også skulle kunne fungere som dansk ambassade. Jeg brugte derfor en del tid på at se på muligt egnede ejendomme, både inden for den grønne zone og ude i byen. På et par ture ud i byen kørte jeg sammen med et dansk-irakisk entreprenørfirma (de sørgede selv for sikkerheden med deres egne bevæbnede sikkerhedsfolk), som foreviste mig forskellige mulige lejemål. Jeg havde hjemme fra Sikkerhedskontoret fået nogle retningslinjer for, hvordan tilkørselsforholdene skulle være, afstanden til naboer og genboer, gennemkørende trafik, sikkerhedssituationen i området m.m. Selvom der var mange ledige ejendomme ude i byen var det virkelig svært at finde en, der kunne leve op til de forskellige krav, så det endte med, at jeg fandt en passende ejendom inden for den grønne zone. Den opfyldte alle krav og lidt til. Den lå ned til Tigris-floden, og der var god afstand til øvrige naboer, hvoraf en var en mindre amerikansk militærforlægning, så sikkerheden i området var ikke noget umiddelbart problem.

Ministeriet godkendte lejemålet, og så kunne jeg sætte gang i de omfattende istandsættelsesarbejder. Huset var blevet bombet af amerikanerne i håb om at få ram på Saddam Hussein, hvis han skulle befinde sig netop der. Derfor skulle en fløj genopbygges og udvides med ekstra værelser, og der skulle etableres kontorer. Men nok så vigtigt skulle huset og hele grunden vurderes i forhold til behov for yderligere fysisk sikkerhed.

Efterhånden som sikkerhedssituationen udviklede sig i stadig mere negativ retning, steg Sikkerhedskontorets opmærksomhed omkring min og mine medarbejders situation. En væsentlig udslagsgivende faktor var det angreb, som mit hotel, hotel Al-Rashid,<sup>3</sup> blev udsat for i slutningen af oktober 2003. Det skete efter angrebene mod hovedkvartererne for FN og Røde Kors i august. Hotellet lå inde i den grønne zone og blev betragtet som meget sikkert. Ikke desto mindre blev der affyret 28 raketter mod bygningen. De forårsagede så væsentlige skader, at alle beboere inkl. mig selv og de øvrige danskere måtte flyttes til midlertidige sovesale. Hotellet kom ikke i brug igen, i den tid jeg var udsendt til Bagdad.

Angrebet på hotellet ændrede markant Udenrigsministeriets syn på den alvorligere situation, som vi nu befandt os i. Ministeriet forhandlede med forsvaret om mulig brug af danske soldater til sikkerhedsopgaver, og det endte med, at der i november 2003 blev udsendt fem soldater fra Jægerkorpset, som



skulle varetage opgaven som livvagter. Der var tale om en absolut nyskabelse, da Udenrigsministeriet ikke tidligere havde indgået en aftale med Forsvaret om den type samarbejde.

Udsendelsen af livvagter blev starten på et helt ny kapitel i forhold til mine muligheder for at løse de opgaver, som jeg havde fået fra Udenrigsministeriet. Det gjaldt ikke mindst møder med ministre og embedsmænd i den midlertidige irakiske administration. Jeg kunne nu bevæge mig næsten frit rundt i byen til møder. En væsentlig sidegevinst for mig var, at det daglige samarbejde med livvagterne gjorde, at jeg lærte endnu mere om personlig sikkerhed fra folk, som havde direkte erfaring hermed, og som samtidig havde kamperfaring fra Afghanistan. Begge dele var uhyre vigtige i forbindelse med den måde, sikkerheden både på repræsentationskontoret og uden for den grønne zone blev varetaget på. Forud for mine ture ud i byen tog et hold livvagter ud for at besøge besøgsstedet – både området, selve bygningen og til- og frakørsel. Baseret på deres observationer blev transporten fastlagt, og så kunne mødet i de fleste tilfælde afholdes. Der var dog situationer, hvor de frarådede mig at gennemføre mødet, fordi risikoen simpelthen var for stor.



### Udsendelsen af livvagter blev starten på et helt ny kapitel i forhold til mine muligheder for at løse de opgaver, som jeg havde fået fra Udenrigsministeriet

Da jægerne ankom, medbragte de to pistoler med tilhørende ammunition, der var blevet leveret af Rigspolitiet. De skulle bruges af mig selv og andre udsendte medarbejdere i selvforsvar. Derfor så livvagterne det som deres opgave at lære mig at skyde med pistol, så jeg havde en rimelig chance for at forsvare mig selv, hvis det skulle blive nødvendigt. Jeg skulle også lære at skyde med deres automatriffel, så jeg kunne fortsætte skydningen i tilfælde af, at min personlige livvagt (der altid gik et skridt bag mig) blev gjort ukampdygtig. Det var en lidt grænseoverskridende, men i den aktuelle situation nødvendig oplevelse, som jeg bestemt ikke havde været forberedt på.

Et andet værdifuldt bidrag fra jægerne og senere medlemmerne af Frømandskorpset<sup>4</sup> var, at de havde god viden om fysisk sikkerhed. Det fik en meget stor indvirkning på, hvordan perimetersikringen blev grebet an (bl.a. etablering af vogensluser, opbygning af murene omkring ejendommen, og opstilling af 4-5 meter høje betonelementer som værn mod bilbomber). Det var til stor nytte i kommunikationen med Sikkerhedskontoret og for kontorets planlægning af udsendelse af nødvendigt sikkerhedsudstyr. Ministeriet havde ikke rigtig nogen fortilfælde med hensyn til etablering af en repræsentation i en krigszone at støtte sig til, så derfor blev oprettelsen af missionen i Bagdad en slags »forsøgskanin«. Den gradvise opgradering af sikkerheden i form af bygningsmæssige tiltag, kamera- og elektronisk overvågning, anskaffelse af flere pansrede køretøjer var en vigtig lære for Sikkerhedskontoret, som dog samtidig

skulle håndtere det vanskelige spørgsmål om finansiering af de medfølgende udgifter.

Der havde allerede kort efter min udsendelse været snak om behov for vagt-personale, når repræsentationskontoret var blevet etableret. Jeg havde kontakt med et dansk firma, der ville kunne levere civile vagter, men ministeriet var af budgetmæssige grunde ikke i stand til at afholde de ganske store udgifter, som ville være forbundet hermed. Man ville dog se tiden an og vente, til der lå et konkret etableringsprojekt på bordet. Da ombygningen af ejendommen gik i gang, blev der i første omgang ansat tre lokale vagter. Jeg havde med ministeriets tilladelse indgået en aftale med et irakisk-australsk sikkerhedsfirma herom. De havde til opgave at patruljere rundt om repræsentationskontoret/ambassaden. Da livvagterne og jeg i december 2003 rykkede ind i den endnu ufærdige bygning, blev der behov for ansættelse af yderligere ni lokale sikkerhedsvagter. Dermed fik livvagterne endnu en opgave, som bestod i opsyn med og til dels uddannelse af de lokale irakiske vagter.

## Nigeria – udsendelse til hardship

Både de positive og negative erfaringer fra Bagdad har været nyttige i ministeriets senere arbejde med både fysisk og personlig sikkerhed. Derfor var der en helt anden tilgang til etableringen af nye ambassader og sikring af allerede eksisterende, da det i 2014 blev besluttet at oprette fire nye ambassader i Filipinerne, Myanmar, Colombia og Nigeria og et generalkonsulat (handelskontor) også i Nigeria. Jeg kunne ved selvsyn som udsendt ambassadør til en på det tidspunkt endnu ikke eksisterende dansk ambassade i Nigerias hovedstad, Abuja, konstatere, hvor langt man var kommet i Udenrigsministeriets sikkerhedskontor med hensyn til både den personlige og den fysiske sikkerhed.

I den mellemliggende periode havde Udenrigsministeriet oplevet direkte angreb på danske ambassader som reaktion på offentliggørelsen af Muhammed-tegningerne i 2005/06 – bl.a. forsøget på at afbrænde ambassaden i Damaskus og Al-Qaedas bilbombe, der eksploderede foran den danske ambassade i Islamabad (2008). Det var begivenheder, der satte sig varige spor i Udenrigsministeriet, og som bidrog til en øget indsats for at sikre udsendte medarbejdere og de ejendomme, der husede danske ambassader.

Når jeg spoler frem til 2014, hvor jeg stod for at skulle udsendes til Nigeria, der på det tidspunkt rangerede blandt de sikkerhedsmæssigt mest farlige af Udenrigsministeriets poster, var det en helt ny oplevelse i relation til både den personlige og den fysiske sikkerhed. Ministeriet var kommet meget langt med hensyn til at klæde medarbejderne på, når de skulle udsendes til den type poster. Det var ikke længere kun fysisk sikkerhedsudstyr som vest og hjelm, det drejede sig om. Nu skulle alle igennem obligatoriske kurser i førstehjælp og ikke mindst et HEAT-kursus. HEAT står for Hostile Environment Awareness Training – med andre ord et praktisk kursus i, hvordan man skal forholde sig i fjendtligt område og de mange forskellige situationer, man kan komme ud for. Nogle af dem mindede meget om oplevelser, jeg havde haft i Irak. Kurset

indeholdt en hel del teori, som vi på forskellig vis fik mulighed for at omsætte til praksis under en række særdeles realistiske øvelser. De spændte fra førstehjælp til ofre for en eksplosion over et angreb af en selvmordsbomber til kidnapping. Nogle af de kommende udsendte deltog også i specielle kørekurser. Set i bakspejlet ville både HEAT-kursus og kørekursus have været guld værd for mig i min tid i Irak.

Når en ny ambassade skal åbnes, er der som regel ikke nogen færdig bygning, man lige kan flytte ind i, og heller ikke nogen bolig, der står klar til at modtage sine nye beboere. Det gjaldt også for Abuja. Nok var der indgået en aftale mellem det danske og schweiziske udenrigsministerium om at leje en tom medarbejderbolig inden for den schweiziske ambassades område, som kunne omdannes til en dansk ambassade; men derfra og så til at realisere aftalen var der et langt spring. Der skulle gå næsten 1 ½ år, inden det blev muligt at flytte ind i den nye ambassade. Det skyldtes en kombination af en forsinkelse af indgåelsen af aftalen mellem Danmark og Schweiz om valg af entreprenør, forsinkede leveringer af byggematerialer og materiale til sikringsarbejderne og udsendelse af teknikere fra sikkerhedskontoret, som jo ikke blot skulle sørge for sikkerhedsmæssige installationer i Abuja. De havde også opgaver på de tre andre nyoprettede ambassader ud over de løbende projekter på andre danske repræsentationer.

Da arbejdet endelig gik i gang, kunne jeg konstatere, at kravene til den fysiske sikkerhed var af en helt anden kaliber end dengang i Irak i 2003. Uden at gå i detaljer var det et helt anderledes og professionelt setup, der blev rullet ud i det års tid, det tog at omdanne medarbejderboligen til en velsikret og funktionel dansk ambassade. Da ejendommen stod færdig, var der ingen tvivl om, at det var en af de bedst sikrede ambassader i Abuja.

Da den danske ambassade var placeret inden for den schweiziske ambassades område, var der behov for at samkøre den danske og schweiziske holdning til sikkerhed. I lyset af de danske erfaringer lå kravene til perimetersikring betydeligt højere, end hvad schweizerne var vant til. De havde en klar holdning til sikkerhed, der bundede i landets internationalt anerkendte neutralitet, og som de mente, gjorde deres repræsentationer immune over for angreb. Det var en lidt uventet udfordring også at skulle forsøge at få de to holdninger til at mødes. Så der måtte bruges ganske lang tid på at få begge sikkerhedsregimer til at fungere i det daglige, men det lykkedes.

En anden og nok så vigtig forskel i forhold til Bagdad/Irak var ansættelsen af regionale sikkerhedsrådgivere i Udenrigsministeriet. Det var en virkelig nyttig funktion, som gjorde arbejdet med alle sikkerhedsrelaterede spørgsmål betydeligt nemmere, fordi den enkelte rådgiver havde konkret viden om i mit tilfælde både ambassaden i Abuja og generalkonsulatet i Lagos. Det tætte samarbejde med sikkerhedsrådgiveren var også en fordel i forhold til samarbejdet på dette område med vore schweiziske værter. Som noget nyt indgik der også i ambassadens normering (dvs. det besluttede antal udsendte og lokalt ansatte

medarbejdere) ansættelse af en lokal sikkerhedsspecialist, som sorterede direkte under Sikkerhedskontoret.

For Abujas vedkommende skønnede ministeriet, at der ikke umiddelbart var behov for livvagter, men et lokalt vagthold tog sig af sikkerheden ved min bolig døgnet rundt. Schweizerne havde allerede en aftale med et lokalt firma, der sørgede for den ydre sikkerhed på ambassadeområdet. Her bidrog vi fra dansk side med den ekspertise, som vi havde i form af sikkerhedsrådgiverens og ambassadens specialists erfaring. Vores støtte omfattede bl.a. uddannelse af vagterne og tilrettelæggelse af de mest hensigtsmæssige sikkerhedsprocedurer for begge ambassader.

Der var nogen tid før min udsendelse blevet truffet beslutning om, at alle udsendte ambassadører skulle have en tjenestevogn leveret af Udenrigsministeriet. I mit tilfælde blev der tale om en pansret firehjulstrækker på grund af den øgede sikkerhedsrisiko i Nigeria. Jeg måtte dog ikke køre den selv. Det var kun ambassadens to chauffører, der måtte det. De blev begge sendt på et intensivt kørekursus arrangeret af Udenrigsministeriet. For at beholde deres job var det et absolut krav, at de bestod den afsluttende prøve. Endnu en nyttig nyskabelse siden Bagdad-tiden.

Når jeg ser tilbage på de to poster og sammenligner dem, er det næsten et kvantespring, der er sket på sikkerhedsområdet i Udenrigsministeriet. Overordnet set er det en meget positiv udvikling, fordi medarbejderne, der udsendes, allerede fra begyndelsen har en langt bedre forståelse for behovet for personlig sikkerhed, og gennem kurserne har fået nogle brugbare værktøjer til at håndtere vanskelige situationer. Det sørgelige er dog, at baggrunden herfor er den markante stigning i terroraktioner, der er sket i verden, og som også rammer diplomatiske repræsentationer. De har gjort det nødvendigt for ministeriet at afsætte uforholdsmæssigt mange ressourcer til at sikre, at de danske ambassader og generalkonsulater kan fungere også under disse betydeligt vanskeligere vilkår.

## Er jeg en guerilla-diplomat?

Overskriften til denne artikel bruger udtrykket »guerilla-diplomat«. Det kunne næsten lyde, som om det var en karrierevej i Udenrigsministeriet, men jeg kan afsløre, at det er det bestemt ikke. Til forskel fra Frømandskorpset og Jægerkorpset, så bliver danske diplomater ikke uddannet til at varetage opgaver i krigszoner eller konfliktramte lande.

For mit eget vedkommende har jeg ikke i min tid i udenrigstjenesten aktivt søgt poster i vanskelige lande, for slet ikke at tale om lande i krig. Hvad angår Irak, så blev jeg mere eller mindre headhunted, og posten i Nigeria fik jeg, selvom jeg havde søgt en anden.

Man forbereder sig så godt som muligt til den nye post, og selvom mange af dem er nogenlunde forudsigelige, så hører de mere »eksotiske« poster også til

de mere uforudsigelige, og de situationer, man kommer ud for, kan være ret så udfordrende. Men man kan forberede sig på ufrivilligt at overvære piskninger i et fængsel, ambassadebesættelser eller beskydning med raketter og morterer? Det er nogle af de situationer, jeg selv har været ude for, og en del af mine kollegaer vil kunne berette om tilsvarende specielle oplevelser. De er så ekstreme, at de ikke indgår i de kurser, der tilbydes inden en udsendelse. Når man ikke kan forberede sig på den form for oplevelser, så gælder det bare om at bevare roen og selvkontrollen. Det kan godt være svært, men det er den eneste måde, man kan komme igennem dem på.



**Det drejede sig om at acceptere, at der var tale om en risiko, der ville være en konstant følgesvend, og konstatere, at det var normalsituationen i Irak**

I Irak var det et spørgsmål om at forholde mig til den konstante risiko for at blive beskudt eller bombet. Jeg fandt på en pragmatisk måde at forholde mig til denne risiko på. Det drejede sig om at acceptere, at der var tale om en risiko, der ville være en konstant følgesvend, og konstatere, at det var normalsituationen i Irak. Da jeg var nået til den erkendelse og havde fået sat en passende etiket på den, blev det faktisk meget nemmere at koncentrere mig om det, der var mine egentlige opgaver i Irak.

Frem for at være en guerilla-diplomat så er det langt mere et spørgsmål om tilpasningsevne, selvkontrol og en pragmatisk tilgang til de uventede situationer, som livet som udsendt for Udenrigsministeriet kan byde på.

## Noter

- 1 TIPH står for Temporary International Presence in Hebron. Det var en midlertidig observatørgruppe, der blev oprettet i forbindelse med Oslo-forhandlingerne i 1994. TIPH's opgave var at observere og dokumentere eventuelle overgreb mod de palæstinensiske beboere i Hebron fra de israelske bosættere i byen og israelsk militær. Den direkte anledning var en jødisk bosætters drab på 29 muslimer i Ibrahim Moskeen. TIPH var en civil ubevæbnet mission med deltagelse af politi, militær og civile fra seks lande: Norge, Sverige, Danmark, Tyrkiet, Schweiz og Italien. TIPH patruljerede byen og havde til opgave at registrere overgreb mod den palæstinensiske civilbefolkning fra israelsk side.
- 2 Den grønne zone var et område, der tidligere havde huset en række regeringsfunktioner, inkl. et af Saddam Husseins paladser og boliger til ministre og højtstående embedsmænd. Området lå direkte ned til Tigris-floden.
- 3 Efter invasionen blev hotellet brugt til at huse medarbejdere fra koalitions civile administration og det amerikanske militær. Den 26. oktober 2003 ramte 28 68 mm og 85 mm Katyuska-raketter hotellet. En amerikansk officer blev dræbt, og 17 personer blev såret. Yderligere 12 raketter kunne ikke affyres og forblev i deres rør i den mobile generator, der var blevet omdannet til affyringsrampe. Den omdannede generator var placeret mindre end 250 meter fra hotellet.
- 4 Aftalen mellem Udenrigsministeriet og Forsvarskommandoen betød, at medlemmer af Jægerkorpsen og Frømandskorpsen skulle varetage opgaver relateret til personsikkerhed for medarbejderne på den danske ambassade i Bagdad.

# Public diplomacy: Det nye offentligheds-diplomati – ude og hjemme

Tematummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Brugen af public diplomacy (PD) som ny disciplin tog fart fra 1990'erne. PD's eksterne aspekt tager sigte på at fremme et lands interesser i en given sag ved at øve indflydelse på ikke-statslige aktører, der – især som følge af SoMe – har fået stigende indflydelse på bekostning af de statslige aktører. Samtidig forsøges renomméet i udlandet løbende forbedret gennem ekstern nation branding eller etablering af en særlig »competitive identity«, hvor landene inden for turisme, deres eksportbrands, indenrigs- og udenrigspolitik, erhvervspolitik, kultur og sport samt gennem landets borgers opførsel i udlandet for-*

*søger at positionere sig positivt. PD's interne aspekt dækker udenrigstjenesternes forsøg på at komme i tættere dialog med egen befolkning samt at gøre diplomaterne mere tilgængelige for optræden i medierne. Intern nation branding har til hensigt gennem målrettede kampagner at få befolkningen til at støtte op om og blive stolte af landet. Evaluering af effekten af PD-anvendelsen eller gennemførelsen af nation branding-kampagner er vanskelig. Som følge heraf er PD-afdelinger ikke blevet en fast bestanddel af alle landes udenrigstjenester.*

Inden for de sidste 20-25 år har en speciel gren af diplomatiet, *public diplomacy* (PD), fået en stadig stigende betydning, og PD er i dag en integreret del af næsten alle udenrigstjenester, herunder den danske. For Danmarks vedkommende blev PD indført som en formel del af Udenrigsministeriets virke fra den 1. september 2007, hvor der blev etableret en PD-søjle som én af de seks søjler i ministeriet. De andre søjler dækkede hhv. udenrigspolitik, EU, udviklingspolitik, eksportfremme og administration. Fra 2007-12 var jeg chef for denne afdeling og fungerede tillige som en slags uformel talsperson for Udenrigsministeriet, der udtalte sig på tværs af sagsområderne i ministeriet.

Der er flere definitioner af PD, men ved etableringen af PD-afdelingen i 2007 blev ekstern PD defineret som bestræbelserne på at fremme danske interesser over for ikke-statslige aktører i andre lande. Der er desuden flere forskellige termer for begrebet. »Offentlighedsdiplomati« eller »diplomati på gadeplan« har været brugt. På tysk hedder det »Öffentlichkeitsarbeit« og på fransk meget rammende »la politique d'influence«. Harvard-professoren Joseph Nye finder, at PD er en del af begrebet »soft power«, som er evnen til at opnå et bestemt resultat gennem en positiv tiltrækningskraft mere end gennem stok eller gulerod (Nye 2004: 256). PD virker både over for aktører i udland og indland, men der er tale om to ret forskellige tilgange med lige så forskelligt indhold.

## Den eksterne vinkel af public diplomacy og nation branding

For at forstå, hvad den eksterne vinkel af PD er, skal man tage udgangspunkt i, at diplomaters overordnede rolle er at fremme danske interesser i bred forstand.

### **KLAUS A. HOLM**

Danmarks ambassadør  
til Grækenland og  
Cypern,  
Udenrigsministeriet,  
klahol@um.dk

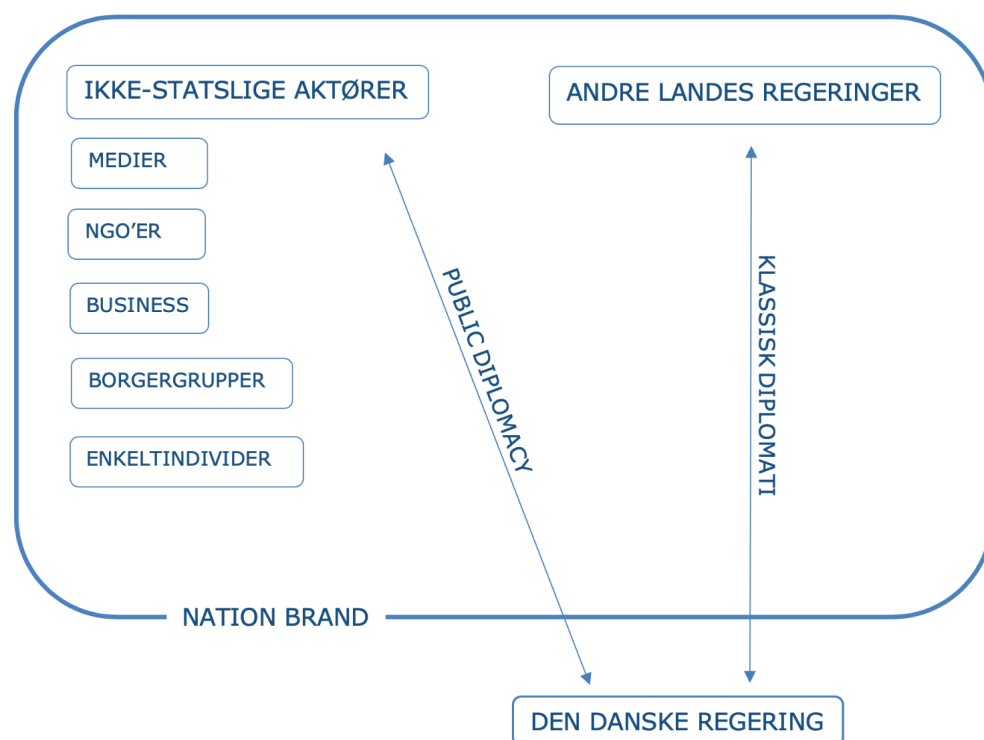


I de fleste af de 250 år, Udenrigsministeriet har eksisteret, har denne interessevaretagelse kunnet foretages gennem påvirkning af de statslige aktører i andre lande, bl.a. det politiske og administrative system, de militære myndigheder og instanser samt royale magthavere. Det var kun i mindre omfang, at private aktører som de største erhvervsorganisationer eller kendte og indflydelsesrige enkeltpersoner blev kontaktet af diplomaterne.

Dette har ændret sig fra begyndelsen af 1990'erne, hvor de statslige beslutningstageres magt i stigende grad er blevet udfordret af ikke-statslige beslutningstagere, som får større og større indflydelse på landenes politiske, administrative og sågar militære beslutninger. Disse ikke-statslige aktører er især medierne, store virksomheder, magtfulde NGO'er, folkelige bevægelser (f.eks. De Gule Veste, den internationale klimaopinion og bevægelsen for LGBTQ+), nationale og internationale tænketanke samt indflydelsesrige enkeltpersoner som f.eks. Greta Thunberg, Al Gore og Malala Yousafzai. Mht. medierne hører det med til billedet, at de både er vigtige selvstændige aktører, som f.eks. Facebook, og samtidig bærere af andre aktørers kommunikation.

Det er med andre ord en ny virkelighed, som diplomaterne må forholde sig til, hvis de fortsat vil gøre deres arbejde effektivt (se figur 1). Hvor man i det klassiske diplomati kunne klare sig med at kontakte parlamentsmedlemmet, afdelingschefen, generalen eller kronprinsen – de officielle aktører, der havde magten – er det nu nødvendigt også at gå til andre aktører for at være sikker på at påvirke dem, der reelt har indflydelsen i det pågældende land. Det moderne diplomati kan i dag ikke eksistere effektivt, uden at der udøves begge former for diplomatisk aktivitet.

Figur 1: Diplomaters vej til indflydelse



Konkret ses denne forandring i den diplomatiske arbejdsform både i strukturer og processer. Hvad angår konsekvenserne for strukturerne, har de fleste udenrigstjenester i dag afdelinger eller kontorer, der har til formål at fremme PD-aktiviteter og kommunikation. Samtidig foregår der bestræbelser i de fleste tjenester for at mainstreame disse aktiviteter, så det bliver en integreret del af alle afdelinger og kontorers aktiviteter at indtænke, hvordan også de ikke-statslige aktører kan påvirkes i en given sag. Dertil kommer, at der nu foregår PD-aktiviteter på alle repræsentationer, og de største ambassader har selvstændige PD-afdelinger.

Danmark har endvidere i 2017 som det første land i verden etableret en egentlig PD-ambassade. Det drejer sig om Udenrigsministeriets innovationskontor i Silicon Valley og udnævnelsen af en såkaldt tech-ambassadør. Denne udnævnelse er et eksempel på, at Udenrigsministeriet for at repræsentere danske interesser bedst muligt ikke kan nøjes med at sende ambassadører til lande – der skal også udsendes ambassadører til aktører, der, som det er tilfældet med virksomheder som Google, Amazon, Facebook og Apple (GAFA), er særdeles magtfulde, og som har en omsætning, der overstiger BNP for flertallet af medlemmerne af OECD.

Ser man på konsekvenserne for diplomatiske processer, har tilkomsten af de nye aktører og håndteringen af dem også medført en række ændringer vedrørende de diplomatiske redskaber, der anvendes. I det klassiske diplomati er ambassadørens og de andre udsendte diplomaters adfærd i en konkret situation, f.eks. en krise, ganske nøje reguleret, og der vil typisk ikke være stor forskel på de arbejdsopgaver, Udenrigsministeriet forventer løst af de udsendte diplomater. I det klassiske diplomati arbejdes med ret detaljerede instruktioner, og ofte udsendes der enslydende instruktioner til mange ambassader. Hvis der f.eks. er tale om udbrud af en kvægsygdom i Storbritannien, vil der kunne udsendes enslydende instruktioner til ambassaderne i EU-landene, der anmoder ambassadøren om over for opholdslandets myndigheder at redegøre for, at der ikke har været konstateret udbrud i Danmark, at den veterinære standard er blandt de højeste i EU, og at de danske myndigheder har indført skærpede forholdsregler i landbruget som følge af den opståede situation. Der vil til sådan en instruktion typisk blive givet eksakte oplysninger om, hvad det konkret er, som Udenrigsministeriet ønsker, at diplomaterne videreformidler til myndighederne.

Med hensyn til PD-delen af ambassadernes arbejde i en sådan situation vil instruktionen typisk være en del mindre håndfast. Der kunne f.eks. være tale om, at ambassaderne blev bedt om at kommunikere til opholdslandets offentlighed, at der ikke er veterinære problemer i Danmark, og at de danske kødprodukter generelt og konkret er af høj kvalitet. Imidlertid vil instruktionen ikke indeholde en nøjere angivelse af, hvilke medier, NGO'er, enkeltpersoner eller andre aktører, der skal kontaktes, eller hvilken kommunikationsstrategi der skal anvendes. Dette overlades til ambassadens skøn.

I PD-arbejdet respekterer Udenrigsministeriet således, at situationen kan være forskellig fra land. Et andet eksempel herpå var situationen efter genoptrykningssagen fra 2008. Alle danske aviser havde vist karikaturen af Muhammed med en bombe i turbanen i forbindelse med dækningen af arrestationen af to personer sigtet for at ville dræbe tegneren Kurt Westergaard. Først forsøgte Udenrigsministeriet at anvende klassisk diplomati, idet udenrigsministeren ringede til udenrigsministre i den muslimske verden for bl.a. at mane til besindighed og sørge for, at danske repræsentationer, virksomheder og borgere ikke ville lide overlast, som det skete i 2006. De fleste svarede, at de var enige, men at det ikke stod i deres magt at forhindre folkelig vrede. Da man således ikke kunne komme langt med denne form for klassisk diplomati, iværksatte Udenrigsministeriet en PD-kampagne. Alle ambassadørerne blev udstyret med et såkaldt »bagtæppekatalog« med oplysninger om danske holdninger til ytringsfrihed, religionsfrihed, respekt for alle religioner, muslimers forhold i Danmark m.v. samt en instruktion om at forsøge at påvirke ikke-statslige aktører. Dette medførte højst forskellige aktiviteter i opholdslandene. I nogle lande besluttede ambassadøren ikke at foretage sig noget, fordi der ikke var problemer. I andre blev medier kontaktet, men andre igen koncentrerede sig om koranskoler, sportsklubber, beboergrupper og kulturpersonligheder.

Det lykkedes i vid udstrækning efter nogle uger at komme igennem med budskaberne. Voldshandlingerne udeblev, og boykotten mod danske varer blev gradvist svagere. Det var et godt eksempel på, at ambassadørerne i PD-kampagner gives en helt anden frihed i valg af målgrupper og metoder, end det er tilfældet inden for det klassiske diplomati.

I ovenstående definition af ekstern PD tages udgangspunkt i situationer, hvor man for at fremme dansk indflydelse i konkrete sager bliver nødt til at adressere ikke-statslige beslutningstagere. Der vil ofte være tale om konflikter og kriser, hvor et af formålene er at dæmme op for en reaktion imod danske interesser

På samme måde som det er en del af god krisekommunikation også at arbejde med kriser, imellem at de rent faktisk indtræffer, gælder det også for PD, at der er et diplomatisk arbejde at foretage mellem de konkrete PD-aktioner. Dette arbejde går ud på at forsøge at få Danmark som brand til at fremstå så sympatisk som muligt. Idéen er gennem løbende og langvarig bearbejdning af ikke-statslige aktører og navnlig den folkelige opinion i opholdslandet at skabe det nævnte sympatiske billede af forskellige aspekter af Danmark og danske værdier. Denne aktivitet kaldes *nation branding*.

Det er normalt den britiske PD-ekspert og rådgiver Simon Anholt, der tilskrives fadderskabet til begrebet nation branding eller *competitive identity*, som han kalder det. Promovering af denne competitive identity dækker over en regerings bestræbelser på at skabe et omdømme, der er »(...) fair, true, powerful, attractive (...)« for at fremme landets økonomiske, politiske og sociale målsætninger (Anholt, 2007: 2). Anholt hævder, at hvis en regering har en

klar, troværdig og positiv idé om, hvad det pågældende land reelt står for, vil man kunne markedsføre denne opfattelse eksternt som en competitive identity til fordel for varetægelse af landets interesser (ibid). Anholt opstiller herpå sin såkaldte hexagon, hvor han angiver de seks vigtigste variable for et lands nation brand (ibid.):

1. Turistfremme eller place branding. Dette har alene til formål at forsøge at få flere turister til landet, men bliver – fordi turistfremmedelen af nation branding oftest har de største budgetter og mest synlige kampagner – ofte fejlagtigt opfattet som en samlet nation branding-kampagne. F.eks. vil turistkampagner som »Incredible India« eller »Malaysia Truly Asia« ikke ændre på opfattelsen af Indien som et fattigt land eller Malaysia som et mellemindkomstland i Sydøstasien, der stadig har langt op til at blive velstående som f.eks. naboen Singapore.
2. Eksportbrands, som et land i særlig grad er kendt for. Schweiziske ure, Danish Design, spanske skinker, kinesisk legetøj, T-shirts fra Bangladesh eller i sin tid østeuropæiske biler er på hver deres måde med til at skabe positiv/negativ perception af et land. Et godt eksempel er det tjekkiske bilmærke Skoda, der til trods for, at det i vid udstrækning består af komponenter, der også bruges i produktionen af VW'er, fortsat kæmper med sit image fra før murens fald.
3. Den del af et lands indenrigs- eller udenrigspolitik, der bliver kendt internationalt. Det kan f.eks. være muhammedtegninger eller diskussionen i Storbritannien om Brexit. I begge tilfælde kan denne variabel opfattes positivt eller negativt (godt for ytringsfriheden/ fornærmende over for Islam og kaotisk beslutningsproces/britiske parlamentsmedlemmers store debatevner).
4. Landets forhold til internationalt erhvervsliv, f.eks. i forbindelse med åbenhed over for udenlandske virksomheder, medarbejdere, investeringer og studerende.
5. Et lands kultur- og sportsproduktion, som f.eks. museer i Paris, Hollywood-film, oldtidsminder i Grækenland, Bolsjoj-balletten, dopede russiske sportsudøvere og elefantridning i Thailand.
6. Hvordan et lands borgere og kendte repræsentanter opfører sig/opfattes i udlandet. Eksempler herpå er brovtende tyske turister, roligans, Miss Sunshine (Wozniacki) og hooligans.

Det tager rigtig lang tid at ændre et nation brand, og ofte ser man, at lande, der ikke har et specielt godt internationalt omdømme, bruger store økonomiske ressourcer på at forsøge at ændre deres nation brand eller deres competitive identity. Ifølge Anholts logik (Anholt, 2007: 32) kan man ikke brande et land for, hvad det ikke er, så derfor er rådet fra brandingkonsulenter til håbefulde regeringer ofte, at man skal starte med at opbygge landet til de positive standarder, man ønsker at promovere. Det ligger heri, at det tager lang tid, før flertallet af forbrugere vælger den albanske riviera frem for den franske, pakistanske ure frem for schweiziske eller sudanske universiteter frem for britiske. Det er ifølge Anholt også vigtigt, at det er andre end landet selv, der taler godt

om det – altså »third party endorsement«, som f.eks. når CNN sender en positiv reportage om Danmark (Anholt, 2007: 31). Det har været diskuteret, om branding er propaganda. Det følger af Anholt's tese om, at man kun kan brande reelle værdier, at omtale heraf over for aktører i andre lande er branding, mens branding af værdier, der ikke afspejler virkeligheden i et land, er propaganda.

Det også vanskeligt at ødelægge et nation brand på kort tid. Efter muhammedsagerne i 2006 og 2008 var det klart, at Danmarks nation brand havde lidt skade i den muslimske verden. Der blev først og fremmest udtrykt bedrøvelse og beklagelse over, hvad man opfattede som en fornærmelse af profeten. Men Danmark bevarede i stort set hele Mellemøsten fortsat sit ry som et land, som det ville være attraktivt at arbejde og bo i, og hvor værdier som demokrati og lighed var fremherskende. På denne baggrund opererede man i Udenrigsministeriet med begrebet »a split nation brand«, hvor én del af Danmarks brand var positiv og en anden negativ.

### Den interne vinkel af public diplomacy og nation branding

PD og nation branding har også tilført en ny intern vinkel til diplomaternes arbejde. I et moderne diplomati er forholdet til ikke-statslige aktører i hjemlandet blevet afgørende for dels udenrigsministeriernes manøvremlighed og anseelse, dels for den styrke, hvormed PD og nation branding-aktiviteterne kan udføres.

PD's interne dimension består af to elementer: de input, som udenrigstjenesten modtager fra hjemlige aktører vedrørende formuleringen af eller reaktionen på den førte udenrigspolitik, samt den dialog, der er mellem udenrigstjenesten og hjemlandets aktører (herunder befolkningen som helhed), og som har til hensigt at forklare og forsvare den førte udenrigspolitik og Udenrigsministeriets ageren (Melissen, 2005: 83).

Det første aspekt går ud på at gøre Udenrigsministeriet mere tilgængeligt for de hjemlige aktører. Som eksempel kan nævnes, at der i forbindelse med de årlige ambassadørmøder nu afsættes en stor del af tiden til arrangementer, hvor diplomaterne besøger og går i dialog med undervisningsinstitutioner, virksomheder, erhvervsorganisationer og tænketanke m.v.

Et andet eksempel er den måde, hvorpå NGO'er inddrages i beslutningsprocesserne. Det gælder f.eks. de 30 specialkomitéer i Danmarks EU-beslutningsproces (ekspertkomitéer, der oprindeligt bestod af embedsmænd fra alle relevante ministerier på de 35 sektorområder). Her er NGO'er gået fra at være observatører til nu i langt de fleste specialudvalg at være med i politikformuleringen helt frem til målstregen.

Det samme gælder det såkaldte »Beach Club«-samarbejde inden for handelspolitikken (i 1998 opkaldt efter en af FN's restauranter i Genève efter et ministermøde i WTO). Dette forum blev dels etableret for at være sikker på at

få viden om de mange interesser og holdninger inden for handelspolitikken (industri, landbrug, miljø, arbejdstagerrettigheder, intellektuel ejendomsret etc.), dels for at bruge NGO'ernes viden i politikformuleringen inden for de ofte yderst teknisk komplicerede handelspolitiske spørgsmål, som Udenrigsministeriet, der er ressortmyndighed, ikke vil kunne håndtere uden faglig bistand udefra.

Det andet aspekt af ekstern PD drejer sig om at få Udenrigsministeriet og diplomaterne til at kommunikere mere effektivt. Frem til 2007 optrådte ambassadører, kontorchefer m.v. kun sjældent i medierne. For hver gang skulle man have en udtrykkelig tilladelse »oppefra« til at deltage. Denne procedure blev i 2007 vendt om. Diplomaterne indmeldte til PD-afdelingen, at de var anmodet om at optræde i et medie, og fremlagde forslag eller anmodede om bidrag til en linje. Hvis ikke der var svar inden for en time, var dette ensbetydende med et »go-ahead«, og diplomaternes medieoptræden steg markant. Samtidig hermed blev der gennemført medietræning, og chefen for PD-afdelingen optrådte hyppigt i medierne.

I et land som Danmark betyder landets anseelse meget for borgerne. Danmark ligger højt på mange internationale »hitlister« mht. f.eks. konkurrencedygtighed, borgernes IT-anvendelse, rammevilkår for erhvervsvirksomheder og ikke mindst FN's Happiness Index, og der er tit opmærksomhed omkring udenlandske aktører og især mediers opfattelse af Danmark. Det er således en del af danskernes selvforståelse, at Danmark er et godt og trygt land at leve i, og at danske løsninger er blandt verdens bedste på en lang række områder. Man kan sige, at danskerne med janteloven har et individuelt mindreværds-kompleks kombineret med et kollektivt merværds-kompleks, når det kommer til Danmarks fortræffelighed.

Dette gælder sandsynligvis mange lande, og i de fleste ser regeringerne en interesse i at nære disse følelser gennem kommunikation til borgerne om forhold, der kan tjene til at øge glæden og stoltheden ved landet. Et af de kendteste eksempler herpå er den omfattende interne nation branding-kampagne, som de tyske myndigheder iværksatte i forbindelse med VM i fodbold i Tyskland i 2006. Med sloganet »Germany – Land of Ideas« blev der iværksat udstillinger, afholdt folkefester og gennemført markedsføringskampagner, hvor f.eks. en ganske afklædt fotomodel, Claudia Schiffer, var indhyllet i det tyske flag, som på det nærmeste ikke var blevet brugt i det offentlige rum efter 2. verdenskrig. Dette førte til en efterfølgende udbredt brug af flaget som i mange andre lande. Turneringen blev i medierne udlagt som den mest succesfulde nogensinde godt hjulpet af konstant godt sommervejr og det forhold, at Tyskland ikke selv vandt turneringen. Et resultat var, at den tyske turisme det følgende år steg med 37 pct.

 **Frem til 2007 optrådte ambassadører, kontorchefer m.v. kun sjældent i medierne. For hver gang skulle man have en ud-**



## trykkelig tilladelse »oppefra« til at deltage. Denne procedure blev i 2007 vendt om

Et andet eksempel på intern nation branding var kommunikationskampagnen i forbindelse med COP15-klimakonferencen i København i 2009, der var forankret i Udenrigsministeriets PD-afdeling. I de 12 måneder forud for konferencen blev der afholdt events, gadearrangementer, plakatkampaner og organiseret medieomtale med deltagelse af kendte personligheder (f.eks. Kronprinsen, FN's generalsekretær og skuespilleren Emma Thompson). Eksponeringen var meget høj, og det kom frem, at »Copenhagen« var det globalt mest googledede ord under konferencens første 24 timer, hvilket selvsagt blev omtalt i danske medier. Så selv om der ikke var målinger af effekten (jf. afsnittet om evaluering nedenfor) og på trods af konferencens ikke specielt substantielle resultat, var indtrykket i Udenrigsministeriet, at den interne nation branding havde haft en positiv effekt på danskernes bevidsthed om klimaspørgsmålet og Danmarks (vigtige) rolle i håndteringen af det.

### Udfordringer for public diplomacy og nation branding

Mange små landes udenrigstjenester har mødt udfordringer ved at få placeret PD centralt i forhold til klassisk diplomati. Dette gælder også den danske udenrigstjeneste. Ser man på de nordiske lande, er det kun det danske udenrigsministerium, der ikke har en enhed, der alene tager sig af PD. Denne blev nedlagt efter 2013 som følge af besparelser i den danske udenrigstjeneste. En række faktorer er medvirkende til at vanskeliggøre en placering af PD på mere lige fod med klassisk udenrigspolitik i små landes udenrigstjenester.



**Ser man på de nordiske lande, er det kun det danske udenrigsministerium, der ikke har en enhed, der alene tager sig af PD**

For det første er public diplomacy en relativt ny foreteelse i mindre landes udenrigstjenester. De større lande har længe før fremkomsten af begreber som soft policy og PD haft det som en naturlig del af landets internationale magtudøvelse og nation branding at bestræbe sig på at øve indflydelse på andre landes offentlighed og sågar at forsøge at påvirke verdensopinionen. Det gælder f.eks. USA, UK, Frankrig og Tyskland, der gennem deres statsstøttede internationale medier og kulturelle institutioner har rakt langt ud over deres egne grænser. Eksempler er radiostationer Voice of America og BBC World News og kulturinstitutter som Alliance Française og Goethe-institutterne. Senere er både Rusland og Kina kommet på banen med f.eks. regeringsstøttede internationale medier som RT (tidligere Russia Today) og det kinesiske CCTV og konfucius-institutterne.

For det andet synes der at være enighed om, at det er svært eller umuligt at måle virkningerne af PD. I en tid med et besparelsespres på mange landes udenrigstjenester vil det ofte være op ad bakke at arbejde for en markant indplacering af en ny diplomatisk disciplin, hvis ikke man i en vis udstrækning

kan dokumentere dens værdi gennem empirisk funderede evalueringer. Dette gælder også, selv om det også er vanskeligt at måle effekten af klassisk diplomati (Andreasen, 2007: 118).

I januar 2007 iværksatte regeringen i sit »Oplæg til handlingsplan for markedsføring af Danmark« et målbart kriterium for gennemførelsen af en nation branding-kampagne (Regeringen, 2007: 5ff). Den skulle som helt overordnet formål have, at Danmark fra en 15. plads på Simon Anholt's årlige Branding Index skulle være blandt de 10 første i 2015. Indekset opstiller 36 lande på en hitliste, hvor de øverst placerede lande har den bedste branding målt ud fra bl.a. økonomiske, politiske, kulturelle og turistmæssige variable. Værdierne for disse variable er estimeret ud fra interviews med 20.000 personer.

Kun i 2014 havde Danmark forbedret sin placering – vi var kravlet én plads op – men året efter var vi igen tilbage som nr. 15. Resultatet af evalueringen af handlingsplanen var således overordnet negativt, men evalueringsrapporten opregnede en række konkrete fremskridt, f.eks. vedrørende øget turisme, effekten af COP15, tiltrækning af VM i cykling m.v., men ingen af resultaterne kunne direkte henføres til, at der var ydet en stor regeringsstyret markedsføringsindsats.

En tredje udfordring for at få PD prominent placeret er, at der i forvejen er mange aktører, der arbejder inden for både PD og nation branding. Det er således ikke vanskeligt at argumentere for, at organisationer som Wonderful Copenhagen og Visit Denmark ganske glimrende varetager i hvert fald en del af den danske omdømmepleje i udlandet. Af samme grund havde Udenrigsministeriets PD-afdeling i perioden 2007-12 en tæt koordination med disse to organisationer.

I 2007 stod Udenrigsministeriet over for at træffe et valg om, hvordan Danmark skulle brandes. Hidtil havde der fra officiel dansk side overvejende været tale om meget traditionel symbol-baseret nation branding. Danske branding-kampagner var præget af vikinger, Tivoligården, Den Lille Havfrue, kongehusets medlemmer, H.C. Andersen og nogle få kerneprodukter som Carlsberg og Lego. I lyset af bl.a. Simon Anholt's værdibaserede tilgang til nation branding definerede Udenrigsministeriet en række kerneværdier, som man ønskede skulle være hovedelementer i danske nation branding-kampagner. Det drejede sig om bl.a. vedvarende energi og klima, ligestilling, velfærdsstaten, design og arkitektur, personligt velbefindende, cykling, gastronomi og udviklingspolitik (Danmarks rolle i verden). En række af disse værdier indgik i Handlingsplanen for offensiv global markedsføring af Danmark, og nogle af dem blev omdrejningspunktet for Udenrigsministeriets og resten af centraladministrationens PD-initiativer. Dette betød naturligvis ikke en total forkastelse af symbolbrandingen, hvilket bl.a. kunne ses ved, at Den Lille Havfrue blev fragtet til Shanghai på sin første flytning nogensinde væk fra Langelinje for at være hovedattraktionen på den danske pavillon ved verdensudstillingen i Shanghai i 2010.

Et særligt problem ved, at der er mange aktører i et lands PD og nation branding, er selvsagt, at ikke alle disse følger den samme strategi. Nogle gange er der sågar aktører, der bevidst enten ikke prioriterer, at der internationalt skabes et godt indtryk af landet, eller direkte ønsker, at der på et givet område skabes et negativt indtryk. Det gælder f.eks. præsident Trumps »America First«-doktrin, der ikke synes at lægge vægt på, hvilket image USA får i udlandet. Et andet eksempel er, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i 2015 indrykkede annoncer i medier i bl.a. Mellemøsten med henblik på at afskrække flygtninge/immigranter fra at komme til Danmark. Af annoncerne fremgik, at det nu var mindre attraktivt at komme til Danmark, og at det f.eks. var besluttet at skære de sociale ydelser til nyankomne flygtninge med op til 50 procent.

En fjerde grund til, at det er vanskeligt at få PD markant placeret i udenrigstjenesterne, er de generelle udfordringer, som udenrigstjenester står over for i dag. Til trods for en større international interdependens og globaliseringens krav om tættere internationalt samarbejde om grænseoverskridende udfordringer synes der ikke at være stor opbakning til udenrigstjenesterne efter den stramme bevillingssituation i mange lande at dømme, selv om ressourcesituationen er bedret på det seneste i f.eks. Danmark. PD bliver ofte det første offer for nedskæringer, da det fortsat opfattes mere som »nice to have« end »need to have«. Der er flere forklaringer herpå: Det er kompliceret at forklare, at ønsker man at få indflydelse i en globaliseret verden, skal ikke-statslige internationale aktører påvirkes. Samtidig synes fordomme om »champagne-diplomatiet« fortsat at være udbredte. Der ligger således her en stor og vanskelig intern PD-opgave, der fortsat ikke er løst.

## Litteratur

- Andreasen, Uffe (2007), *Diplomati og globalisering*, København: Museum Tusculanums Forlag.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Houndsmills, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Melissen, Jan, red. (2005), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph S. (2004), »Soft Power and American Foreign Policy«, *Political Science Quarterly*, 119(2): 255-70.
- Regeringen (2007), »Offensiv global markedsføring af Danmark. Oplæg til handlingsplan«, januar, København.

# Sikkerhedspolitikens udfordring og Udenrigsministeriets rolle

Temamnummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Denne artikel analyserer Udenrigsministeriets sikkerhedspolitiske rolle. Artiklen argumenterer for, at dansk sikkerhedspolitik formes og udføres i et netværk af aktører, der deler ansvar og ekspertise, og hvor Udenrigsministeriet er en central aktør – men kun en blandt mange. Udenrigsministeriets rolle og placering i det netværk udfordres og forandres*

*af tre sikkerhedspolitiske tendenser: Fortsat militarisering af dansk udenrigspolitik, uddifferentiering af sikkerhedspolitik fra traditionel udenrigspolitik og øget sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Tilsammen indikerer de tendenser fortsatte og forøgede styringsudfordringer i dansk sikkerhedspolitik.*

## Det sikkerhedspolitiske netværk

Sikkerhed er et mærkeligt begreb – og sikkerhedspolitik er et specielt politikområde. Men samtidig er det vigtigt. Der bliver snakket om det, og der bliver lavet redegørelser, udredninger og strategier, ofte forankret i Udenrigsministeriet. Men sikkerhedspolitik er også den slags politik der knytter sig til rigets sikkerhed. Derfor er sikkerhedspolitik på den ene side en vigtig del af udenrigspolitikken og føres af diplomater. Men på den anden side er sikkerhedspolitik andet og mere end diplomatiske handlinger. Den rækker ud over Udenrigsministeriet. Artiklens hovedargument er derfor, at man skal se dansk sikkerhedspolitisk praksis som et felt med en række aktører knyttet mere eller mindre tæt (og hensigtsmæssigt) i en skiftende netværksrelation.

**KRISTIAN SØBY  
KRISTENSEN**

seniorforsker,  
vicecenterleder,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
ksk@ifs.ku.dk

 **Den sikkerhedspolitiske udvikling vil stille Danmark – og Udenrigsministeriet – over for stigende styrings- og koordineringsudfordringer, der vil presse og sætte yderligere krav til hvordan det sikkerhedspolitiske netværk responderer og organiserer sig**

Det følgende afsnit udfolder dette argument ved først at se på sammenhængen mellem sikkerheds- og udenrigspolitik. Her er pointen, at den er uklar, og at uklarheden knytter sig til, hvad sikkerhed er. Afsnit tre viser derfor, hvordan sikkerhed kan forstås som både en spektakulær politisk handling og som administrativ praksis. Med det blik på plads udfolder det næste afsnit tre sikkerhedspolitiske tendenser, der udfordrer udenrigstjenesten og udenrigsministeriets sikkerhedspolitiske rolle. De udgøres af 1) en fortsat militarisering af udenrigspolitikken; 2) uddifferentiering af sikkerhedspolitik fra traditionel udenrigspolitik; og 3) en stigende sammenblanding af intern og ekstern

sikkerhed. På den baggrund konkluderer artiklen at den sikkerhedspolitiske udvikling vil stille Danmark – og Udenrigsministeriet – over for stigende styrings- og koordineringsudfordringer, der vil presse og sætte yderligere krav til, hvordan det sikkerhedspolitiske netværk responderer og organiserer sig.

## Sikkerhedspolitikens relation til udenrigspolitik

Sikkerhedspolitik er en central del af udenrigspolitikken. Derfor kunne man også tro, at det er enkelt at afgøre, hvornår udenrigspolitik handler om sikkerhedspolitik, og hvornår den ikke gør – og dermed etablere et skel mellem de to. Begge dele er imidlertid ikke så enkle. Sagt på godt jysk, så er sikkerhedspolitikens relation til udenrigspolitikken – og til udenrigstjenestens diplomatiske praksis – bøvlet.

Med et klassisk udgangspunkt kan sikkerhedspolitikken ses som udenrigspolitikens omdrejningspunkt. Igennem interaktion med andre stater sikrer staten sin egen overlevelse og fremmer sine interesser. Den tyske historiker Leopold von Rankes berømte dictum om, at for enhver stat må 'Primat der Aussenpolitik' gælde, altså at udenrigspolitikken har forrang, lægger sig i forlængelse af dette udgangspunkt. Her er det udenrigspolitik, der skal sikre en stats frihed – suverænitet – til faktisk at kunne føre indenrigspolitik i fred. Krigserklæringer, fredsslutninger og alliancepolitik står her centralt. Og de er da også en central del af dansk udenrigspolitik. Deltagelse i internationale operationer, bidrag til stabilisering og fredelig udvikling og fastholdelse af det transatlantiske forhold, for nu at bruge nutidens terminologi, er alle væsentlige sikkerhedspolitiske dele af udenrigspolitikken.

Men udenrigspolitik er, som tydeligt understreget med dette temanummers mange vinkler, meget mere end sikkerhedspolitik. En anden måde at anskueliggøre relationen mellem sikkerheds- og udenrigspolitik på er som russiske babusjka-dukker. Inderst findes forsvarspolitikken, indkapslet af sikkerhedspolitikken med udenrigspolitikken som den største russiske bedstemor, hvor de tre politikområder kendetegnes ved et stadig bredere genstandsfelt. Forsvarspolitik knytter sig til opstilling, udvikling og ledelse af militære styrker. Sikkerhedspolitik knytter sig til de traditionelle dele af udenrigspolitikken – statens sikkerhed, brug af militær magt, krig og fred etc. Begge omfavnes af den bredere udenrigspolitik, der indeholder de to andre politikområder, men samtidig er meget mere end de to. Bistands- og handelspolitik er, i deres oprindelige rationaler i hvert fald, netop kendetegnet ved fraværet af sikkerhedspolitik, men stadig væsentlige dele af dansk udenrigspolitik.

Babusjka-metaforen bryder imidlertid sammen – eller holder i hvert fald ikke hele vejen. Især forsvarspolitikken, forankret i eget ministerium og med egne politiske forlig og eget folketingsudvalg er ikke kun en delmængde af udenrigspolitikken. Også selv om militær magtanvendelse spiller en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitik. Forsvarspolitikken har sin egen politiske logik, sine egne fagprofessionelle (soldaterne), sine egne styrelser (forsvaret) og sin egen drift og driftsbudget samt helt egne styringsudfordringer. Endelig er det jo for

eksempel mere intern sikkerhedspolitik end udenrigspolitik, når forsvarets soldater – ret kontroversielt – bliver bedt om at bevogte den jødiske synagoge i København.

Udenrigspolitik kan altså ikke reduceres til sikkerhedspolitik, og sikkerhedspolitik kan ikke reduceres til udenrigspolitik. Men hvem har ansvaret, hvem fører Danmarks sikkerhedspolitik? Det er også uklart – ud over at den del af sikkerhedspolitikken, der er udenrigspolitik, ifølge grundlovens §19 er et regeringsprærogativ.

Sikkerhedspolitik nævnes for eksempel ikke i lov om udenrigstjenesten (Udenrigsministeriet, 1983), og det fremgår ikke, hvilken rolle Udenrigsministeriet spiller i relation til dansk sikkerhedspolitik. Sikkerhedspolitikken er altså ikke Udenrigsministeriets lovfæstede ressort. Det modsatte er tilfældet i lov om forsvaret, hvor det eksplicit gøres klart, at forsvaret 'udgør et væsentligt sikkerhedspolitisk middel' (Forsvarsministeriet, 2017). Men ingen, især ikke forsvaret og Forsvarsministeriet, forestiller sig, at dansk sikkerhedspolitik varetages udelukkende fra Holmens Kanal 9, hvor Forsvarsministeriet og dele af Forsvarskommandoen har adresse. Den udenrigsministerielle storebror på Asiatiske Plads 2 er en afgørende aktør – også i forvaltningen af dansk militær magt. Men at både Forsvars- og Udenrigsministeriet har et sikkerhedspolitisk kontor, vidner samtidig om, at Udenrigsministeriet ikke gør det alene.

I den akademiske litteratur er der heller ikke meget hjælp at hente, hverken i forhold til hvad sikkerhedspolitik er i Danmark eller hvem der har ansvaret for den. Begrebet spiller for eksempel ikke nogen væsentlig rolle i Martin Marcusens omfattende værk *Diplomati* fra 2016, der grundigt gennemgår den danske udenrigstjeneste, dens udvikling og udfordringer. Fokus er her mere på de diplomatiske forhold, der gælder, når der skal føres diplomati i en krigszone, som f.eks. Afghanistan. Det er konsekvenserne for Danmarks diplomatiske praksis af sikkerhedspolitikken, der er i fokus, frem for sikkerhedspolitikken eller hvordan den formes. Tilsvarende gælder for Henrik Larsen, der i sin meget brugbare gennemgang af tilgange til studiet af dansk udenrigspolitik (Larsen, 2017) ikke særligt beskæftiger sig med sikkerhedspolitik – eller skelner den særligt fra udenrigspolitikken. Sikkerhedspolitik og udenrigspolitik flyder sammen, når Henrik Larsen for eksempel behandler den klassiske danske aktivismelitteratur. Ofte slås de to begreber sammen (f.eks. Larsen, 2017: 50-1), så der tales samlet om udenrigs- og sikkerhedspolitik.

At Henrik Larsen slår de to begreber sammen, er ikke mærkeligt, fordi den samme sammentrækning ses også i praksis. Det ligger for eksempel i selve navnet på den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-2020. Den slår samtidig fast, at Danmark i dag er et af 'de frieste, rigeste og tryggeste samfund på kloden'. Og det er ifølge strategiens forord 'dansk udenrigspolitikens mål at sikre ... at Danmarks sikkerhed, velstand og værdier står fast' (Regeringen, 2018: 5). Her er udenrigspolitikken altså et middel til at nå målet om dansk sikkerhed. Ranke ville være glad, hvis han læste strategiens forord. Det



er imidlertid værd at bemærke, at strategiens afsender ikke er Udenrigsministeriet – men den samlede regering. Lidt spidst kan man sige, at ligesom den franske udenrigsminister Georges Clemenceau mente, at krig var for vigtig til at overlade til generalerne, så er sikkerhedspolitik for vigtig til at overlade (alene) til Udenrigsministeriet.

Og det er måske det egentlige kendetegn ved sikkerhedspolitik. Det er politik, der vurderes så vigtig, at den begrundes, udformes og koordineres i Statsministeriet, i det magtfulde K-udvalg, i regeringens sikkerhedsudvalg og i uformelle og pragmatiske dialoger med 'ansvarlige' partiledere og internationale partnere. Det er i hvert fald det billede, der tegnes i krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019). Så i sikkerhedspolitikken er Udenrigsministeriet, under Statsministeriets ledelse, én aktør i samspil bl.a. med Forsvars- og Justitsministeriet, med forsvarsets top og med efterretningstjenesterne.

### Men hvad er sikkerhed?

Ifølge den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi er sikkerhed (bl.a.) den diplomatiske praksis, der sikrer dansk sikkerhed, og i bredere dansk politisk praksis er sikkerhedspolitik det, der vurderes som sikkerhedspolitik. Det lyder ret cirkulært. Men det er netop pointen i Københavnerskoles forståelse af sikkerhed. Om noget er sikkerhedspolitik, kan ikke afgøres på forhånd. Det er noget, et emne bliver gjort til. At gøre et emne til et sikkerhedspolitisk problem er i sig selv en politisk handling (se f.eks. Wæver, 1995).

Ifølge Ole Wæver er sikkerhedspolitik en speciel slags politik med egen logik og egne regler. Det følgende udfolder derfor kort, hvad sikkerhed er, og hvordan politikken omkring den fungerer. Afsnittet bygger på Københavnerskolens perspektiv, men det komplementeres af den såkaldte Pariserskoles perspektiv. Tilsammen giver de to et godt grundlag for at udfolde Udenrigsministeriets udfordringer knyttet til udviklingen i dansk sikkerhedspolitik.

I sin essens ser Københavnerskolen sikkerhed som resultatet af en politisk handling. At gøre noget til sikkerhed er, når en politisk aktør succesfuldt argumenterer for, at et værdifuldt objekt – Danmark f.eks. – er truet i en sådan grad, at det er legitimt at bruge ekstraordinære midler for at sikre det. Objektet bliver så at sige revet ud af det normalpolitiske, og tiltag og procedurer ud over det sædvanlige kan nu retfærdiggøres. Tavshedsforpligtigelsen i Udenrigspolitisk Nævn er netop en ekstraordinær parlamentarisk procedure, fordi det er her, dansk sikkerhedspolitik diskuteres, men mere spektakulære tiltag kunne være udgangsforbud, indkaldelse af reserver og andre politiske beslutninger, der minder om undtagelsestilstand – netop undtagelser fra det normalpolitiske. Sikkerhedspolitik er i dette perspektiv spektakulær, ud-over-det-sædvanlige, 'high-politics', med alvorlige statsministerielle pressekonferencer, der leder til gule breaking-bjælker på TV og interviews med oppositionens partiledere, der i kraft af situationens alvor står bag regeringens linje.

Pariserskolens komplementære argument – især associeret med Didier Bigo – er todelt. For det første, at Københavnerskolens fokus på den spektakulære politiske beslutning om at gøre noget til sikkerhedspolitik skal komplementeres af et fokus på, hvordan det emne, der nu er blevet gjort til sikkerhedspolitik, forvaltes. Bigos pointe er, at bare fordi breaking-bjælkerne på TV skifter indhold, holder et emne ikke op med at være sikkerhedspolitisk (f.eks. Bigo og McCluskey, 2018). Sikkerhedspolitik kan også være stille hverdagspolitik – bureaukratisk, afpolitiseret, decentral og forhandlet praksis om, hvordan politiske beslutninger implementeres og politiske hensigter imødekommes. Soldaterne står jo stadig foran synagogen i København og er et tydeligt billede på, hvordan det ekstraordinære bliver normaliseret. Netop soldaterne foran synagogen eksemplificerer Bigos anden pointe: En stigende sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Som et Möbiusbånd slynger de to sig om hinanden på en måde, der gør dem uadskillelige (Bigo, 2001). Dermed udviskes også skellet mellem hvad der er udenrigs- og indenrigspolitik. Logikken bag Rankes dictum bryder sammen.

Det fremgår altså, at sikkerhedspolitik er det, der defineres som sådan. Blandt andet derfor er det svært at differentiere sikkerhedspolitik fra andre politikker – herunder udenrigspolitikken. Endvidere fremgår det, at der er to bevægelser knyttet til, hvordan politikken omkring sikkerhed formes. For det første er sikkerhedspolitik den politik, der skal beskytte et værdifuldt objekt mod en eksistentiel trussel. Derfor bevæger sikkerhedspolitikken sig mod toppen – mod magtens centrum. Og i Danmark har magtens centrum adresse i Prins Jørgens Gård 11. Krigsudredningen understreger Statsministeriets – og statsministrenes – centrale rolle i beslutninger om brug af dansk væbnet magt (Mariager og Wivel, 2019). For det andet er sikkerhedspolitik også en hverdagspraksis karakteriseret ved en strøm af administrative beslutninger, der flyder væk fra det politiske center og ofte er baseret på teknisk eller professionel – frem for politisk – viden og logik. I den konkrete udformning af beskyttelsen af synagogen er Landsdelsregion Øst under Hjemmeværnskommandoen også en vigtig sikkerhedspolitisk aktør.

Der findes dermed et sikkerhedspolitisk felt, der krydser landegrænsen og indbefatter intern såvel som ekstern sikkerhed, og som samtidig består af både ekstraordinære politiske beslutninger og ofte ganske ordinær administrativ drift. I dette felt er Udenrigsministeriet – og udenrigstjenesten – en vigtig netværksaktør, men også udfordret af at skulle agere, i takt med at det sikkerhedspolitiske felt udvikler sig. Det nedenstående afsnit udfolder tre særlige udenrigsministerielle udfordringer, der følger af den sikkerhedspolitiske udvikling.

### Tre sikkerhedspolitiske udfordringer for udenrigstjenesten

Den første udfordring knytter sig til den gammelkendte og langvarige, men stadig afgørende betydning, militære midler og militær magt tillægges i dansk udenrigspolitik. Det er endda tilfældet i en sådan grad, at udenrigspolitikken kan karakteriseres som militær aktivisme (Kristensen, 2013). Når den uden-

rigspolitiske del af sikkerhedspolitikken omdrejningspunkt bliver anvendelse af militær magt, risikerer diplomatiet at spille udenrigspolitisk andenviolin. På i hvert fald to måder.



**Forsvaret er et fremmed redskab i diplomatiets værktøjskasse. Udenrigsministeriet befinder sig derfor – stadig – i et asymmetrisk vidensforhold til Forsvarsministeriet og i endnu højere grad til Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvaret selv**

For det første er en væsentlig del af diplomatiets selvidentitet knyttet til at kunne snakke sig til rette frem for at slås. Derfor er den forsvarspolitiske og militære viden i Udenrigsministeriet ikke omfattende. Specifik – og teknisk – viden om militære forhold generelt og konkret om, hvordan det danske forsvar er indrettet og fungerer er forankret uden for Udenrigsministeriet. Forsvaret er et fremmed redskab i diplomatiets værktøjskasse. Udenrigsministeriet befinder sig derfor – stadig – i et asymmetrisk vidensforhold til Forsvarsministeriet og i endnu højere grad til Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvaret selv.

For det andet betyder det militære fokus i udenrigspolitikken, at Danmarks internationale forsvarspolitiske og militære kontaktflader øges i både antal og betydning. Et bemærkelsesværdigt eksempel på dette er krigsudredningens redegørelse for, hvordan en dansk forbindelsesofficer ved en amerikansk stab, uden Udenrigsministeriets vidende, diskuterer mulige danske bidrag til krigen i Afghanistan i 2001 med amerikanske partnere (Mariager og Wivel, 2019: 223). Mere generelt viser krigsudredningen, at udenrigspolitiske beslutninger om brug af militær magt, hvis ikke direkte tages, så på afgørende vis formes i internationale militære og forsvarspolitiske – frem for rent diplomatiske – cirkler. Viden såvel som beslutningstagning om militær magtanvendelse er altså spredt ud mellem aktører, hvor Udenrigsministeriet kun er én blandt mange, og foregår steder, hvor Udenrigsministeriet ikke altid er til stede.

Den anden udfordring er af lidt nyere dato, men både mere diffus og voksende. Den udgøres af, hvad man kan kalde en uddifferentiering af sikkerhedspolitikken fra den traditionelle udenrigspolitik. I en situation, hvor dansk sikkerhed primært er en funktion af andre staters militære styrker og politiske intentioner samt Danmarks forhold til dem, er det naturligt, at det diplomatiske bidrag til Danmarks sikkerhed netop handler om at håndtere relationer til andre stater. Det gør udenrigspolitikken stadigvæk – ikke mindst i rammen af NATO, som jo netop er international (og derfor diplomatisk) forhandling om fælles forsvar. Men når truslerne ikke kun kommer fra staters styrke, så skifter sikkerhedspolitikken både fokus og form. Når udfordringerne tværtom knytter sig til andres svaghed – en skrøbelig stat, eller fraværet af en stat – forandres også Udenrigsministeriets rolle. Diplomaten bliver 'stabiliseringsrådgiver', og bistandskonsulenten skal sammen med militære aktører sikre,

at fred og udvikling komplementerer hinanden. Samtænkning mellem diplomati, udvikling og militær er både uvant og svært (Breitenbauch, 2015).

Samme uddifferentiering gør sig gældende i forhold til at håndtere de forskellige trusler, der knytter sig til private aktører. Terrorister, fremmedkrigere og hackere påkalder sig alle stor statslig opmærksomhed og forskellige former for sikkerhedspolitisk indsats, men er i ganske lille omfang en genstand for det klassiske diplomati. I relation til fremmedkrigere er situationen vel nærmere omvendt. Her er det Udenrigsministeriets borgerservice, der er gjort til genstand for sikkerhedspolitik, idet danske statsborgere anses som en trussel, og ret ekstraordinært ikke tilbydes ministeriets service. Tilsvarende sniger der sig i disse år en stadig større sikkerhedspolitisk dimension ind i den økonomiske del af Udenrigsministeriet. Sagerne om Huawei – både i Danmark og Færøerne – viser tydeligt denne udvikling. Og at der er tale om sikkerhedspolitik, understreges, når netop den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi diskuterer screening af udenlandsk kapital (Regeringen, 2018: 14). Pointen er altså ikke, at Udenrigsministeriet ikke spiller en rolle i sikkerhedspolitikken. Pointen er, at truslernes karakter transformerer Udenrigsministeriets praksis. De ansatte, der laver sikkerhedspolitik, laver ofte noget andet end tidligere, der laves sikkerhedspolitik steder, hvor det ikke tidligere var tilfældet, og der laves sikkerhedspolitik sammen med andre aktører end tidligere.

Den tredje udfordring er en øget sammenblanding mellem intern og ekstern sikkerhed. Mange af de trusler, Danmark står over for – og nævnes som centrale både i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi såvel som i Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurderinger – er grundlæggende grænseoverskridende. Indsatsen mod terror er på den ene side klart et klassisk udenrigsministerielt område – statsligt internationalt samarbejde er afgørende. Men bevogtning og andet nationalt politiarbejde såvel som den kommunale antiradikaliseringssindsats er tilsvarende vigtigt. Trusler i cyberspace og andre såkaldte hybride udfordringer i gråzonen mellem krig og fred gør på samme vis som truslen fra terror, at en lang række aktører og områder i det danske samfund skal forholde sig til sikkerhedsproblemer – og dermed lave sikkerhedspolitik (Jakobsson, 2019). Spørgsmålet er derfor både, hvad Udenrigsministeriets konkrete rolle er i forbindelse med de forskellige trusler, og hvordan et effektivt samarbejde på tværs af statslige myndigheder og ministerier såvel som på tværs af stat og civilsamfund sikres. Sagen med det angivelige iranske likvideringsforsøg på eksiliranere bosat i Ringsted som nu er sigtede for at spionere for Saudi-Arabien er et godt eksempel på intern sikkerhed med en klar udenrigspolitisk dimension. Tilsvarende gjaldt for den danske indsats for at sikre valghandlingen i juni 2019 mod fremmede magters misinformationskampagner, hvor Justits-, Økonomi- og Indenrigs- og Forsvars- såvel som Udenrigsministeriet alle bidrog – og blandt andet skulle inddrage både politiske partier og massemedier i at håndtere dansk sikkerhed.

## Hvad og hvor er sikkerhedspolitikken for Udenrigsministeriet?

Denne artikel har forsøgt at destillere, hvad sikkerhedspolitik egentlig er, og hvad Udenrigsministeriets rolle og udfordringer er i den forbindelse. Den første pointe er, at det er svært at skelne mellem udenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Den anden pointe er, at selv om sikkerhedspolitik er omdrejningspunktet for meget diplomatisk praksis, så gør Udenrigsministeriet det ikke alene, og afhængig af sikkerhedspolitikens form flyder den andre steder hen. Når sikkerhedspolitikken militariseres, flyder den til Forsvarsministeriet og forsvaret. Når den bliver vigtig, flyder den til Statsministeriet, og når den omhandler intern sikkerhed, flyder den over til en række andre statslige myndigheder. Men det betyder ikke, at sikkerhedspolitikken fylder mindre i Udenrigsministeriet. Måske fylder den tværtom mere, eftersom flere dele af udenrigspolitikken antager en mere eller mindre åbenlys sikkerhedspolitisk dimension. Men den sikkerhedspolitik er ofte en anden slags sikkerhedspolitik end den, der føres igennem klassisk udenrigspolitik. Samtækningsdagsordnen er et klart eksempel på den udvikling.



**Når sikkerhedspolitikken militariseres, flyder den til Forsvarsministeriet og forsvaret. Når den bliver vigtig, flyder den til Statsministeriet, og når den omhandler intern sikkerhed, flyder den over til en række andre statslige myndigheder**

Det ovenstående viser samtidig, at sikkerhedspolitikens aktører udgøres af et netværk eller et felt. Der findes ikke ét dansk ministerium med ressort for sikkerhed – og det er måske meget godt. Men det betyder, at bortset fra Statsministeriets lejlighedsvis engagement er sikkerhedspolitikken i udpræget grad et område, hvor ansvar, opgaver og viden er spredt. Hvis der var tale om udenrigspolitik, ville det være naturligt, at Udenrigsministeriet påtog sig en koordinerende rolle – men sikkerhedspolitik er netop andet end udenrigspolitik og befinder sig derfor ofte uden for Udenrigsministeriets mandat og ekspertise. Fra et organisationsperspektiv er de tvetydige, hybride og tværgående sikkerhedspolitiske udfordringer, der befinder sig i gråzonerne mellem intern og ekstern, mellem digital og fysisk, og mellem offentlig og privat såvel som mellem krig og fred, større end mere konkrete og traditionelle udfordringer.

Styring, fokusering og koordinering er også centrale temaer i Peter Taksø-Jensens udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2016, og udredningen identificerer mange af de samme udfordringer. Udredningen anbefaler grundlæggende mere styring på højeste politiske niveau (Taksø-Jensen, 2016: 88-9). For eksempel i kraft af en form for nationalt sikkerhedsråd forankret i Statsministeriet, netop for at kunne handle på tværs af skellet mellem intern og ekstern sikkerhed. Og der kan være god logik i yderligere centralisering. Denne analyse viser i hvert fald en fortsat spredning af sikkerhedspolitikken – og dermed også flere sikkerhedspolitiske aktører, der yderligere kan øget behovet for central koordinering. Men analysen indikerer også



et behov for at sikre både responsivitet og inddragelse af endda meget diverse fagligheder (og sikre at de findes) på et tidligt tidspunkt. Det taler for, at der også er god grund til at være opmærksom på værdien af mere decentrale og fleksible organiseringsformer i fremtidige udredninger og reorganiseringsforsøg knyttet til dansk sikkerhedspolitik – i eller uden for Udenrigsministeriet.

## Litteratur

- Bigo, Didier og Emma McCluskey (2018), »What is a PA-RIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology«, i Alexandra Gheciu og William C. Wohlforth, red., *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-16.
- Bigo, Didier (2001), »The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)«, i Matthias Albert, David Jacobson og Yosef Lapid, red., *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, pp. 91-116.
- Breitenbauch, Henrik (2015), *Uendelig krig? Danmark, samtenkning og stabilisering af globale konflikter*, København: Djøf Forlag.
- Forsvarsministeriet (2017), »Forsvarsloven – Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.«, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190188>
- Jakobsson, Andre K. (2019), »Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred«, *CMS Rapport*, København: Center for Militære Studier, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/naar-hydra-angriber-hybrid-afskraekkelse-i-graazonen-mellem-krig-og-fred/>
- Kristensen, Kristian S., red. (2013), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, København: Djøf Forlag.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati: Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mariager Rasmus og Anders Wivel (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig: Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, København: Københavns Universitet.
- Regeringen (2018), »Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020«, København: Udenrigsministeriet
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid: Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030, Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik«, maj, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1983), »Lov om udenrigstjenesten«, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72039>
- Wæver, Ole (1995), »Securitization and Desecuritization«, i Ronnie D. Lipschutz, red., *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 46-87.



# Hvor blev Danida af? Forvaltningen af dansk udviklingssamarbejde de sidste 25 år<sup>1</sup>

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Hvilken rolle spiller Udenrigsministeriets forvaltning af udviklingsbistanden for Danmarks udviklingssamarbejde? Over de seneste 25 år har rammerne for udviklingssamarbejdet ændret sig markant såvel på den internationale scene som indenrigspolitisk. Dertil kommer betydelige forandringer i udviklingslandene, men hvad betyder forvaltningen af bistanden? Er den blot en neutral implementering af skiftende regeringers politiske anvisninger? Artiklen gennemgår dansk udviklingssamarbejde de seneste årtier og diskuterer på den baggrund ændringer i*

*forvaltningen og deres betydning for samarbejdet. Udenrigsministeriet har i perioden undergået markante forandringer, hvor faglig indsigt i udviklingsprocesser er blevet kraftigt nedprioriteret til fordel for en politisering af udviklingssamarbejdet. Artiklen konkluderer, at ændringerne i forvaltningen spiller en selvstændig rolle i forklaringen af udviklingssamarbejdets udvikling, og at forandringerne samlet set har medført et fald i kvaliteten af dansk udviklingsbistand i forhold til det lovbestemte formål om at bekæmpe fattigdom.*

**LARS  
ENGBERG-PEDERSEN**  
Forskningsleder og  
seniorforsker,  
Dansk Institut for  
Internationale Studier,  
lep@diis.dk

*Helt generelt gælder det, at nordisk samarbejde omkring udenrigspolitiske emner i øjeblikket finder sted mellem Norge, Sverige og Finland. Danmark deltager nogle gange, men har ikke kapacitet til at gøre meget.*

**Højtstående nordisk diplomat, januar 2020**

Dansk udviklingssamarbejde i 1990'erne er blevet beskrevet som en periode med flere penge og mindre justeringer (Olsen, 2005). Argumentet i denne artikel er i korthed, at tiden derefter har været præget af færre penge og større forandringer. Formelt set har politikændringerne været overskuelige i det meste af perioden. Nye politikker er kommet og gået, og selv om der de seneste 10 år er kommet mere bevågenhed om mellemindkomstlande, migration og nærområder, vil de fleste politikere sikkert hævde, at fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder, ligestilling, demokratisering og miljø og klima fortsat er centrale omdrejningspunkter i dansk udviklingssamarbejde.

De større forandringer har derfor kun delvist med de overordnede politisk vedtagne målsætninger at gøre. De ligger i nok så høj grad i forvaltningen af udviklingssamarbejdet, som i stigende grad er karakteriseret ved fragmentering, dansk styring og et svindende samarbejde med dem, hvis forhold bistanden skal forbedre. Dette er i skarp modstrid med de ideer, der prægede udviklingsbistanden for 25 år siden, hvor helhedstænkning inden for udvalgte sektorer, modtagernes styring af udviklingen (ejerskab) og et tæt og fleksibelt

samarbejde var kongstanker. På det seneste er der dog tendenser til et skifte igen.

Forandringerne kan bl.a. ledes tilbage til de færre penge, dog ikke den reducerede overordnede bistandsramme, men nedskæringerne i Udenrigsministeriet. Der har været meget fokus på de mildt sagt radikale nedskæringer og omallokeringer af udviklingsbistanden omkring 2015 (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018), men de kvalitative ændringer i bistandsforvaltningen har i særdeleshed med Udenrigsministeriets bemanning at gøre. Samtidig skal det understreges, at den ændrede politiske virkelighed i Danmark siden 2001 har skabt gunstige betingelser for forandringerne. Den 'bløde' udenrigspolitik har måttet underordne sig den 'hårde', og det har naturligvis påvirket udviklingsbistanden.

En note omkring denne artikels overskrift: Danida var oprindelig en forkortelse for *Danish Development Agency* – en betegnelse, der blev indført i 1971, da Sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene i Udenrigsministeriet blev ophøjet til et departement (Bach o.a., 2008: 120). Dette departement blev i 1986 yderligere styrket og delt op i tre afdelinger (en multilateral, en bilateral og et tværgående sekretariat, *ibid.*: 352). Det varede dog ikke længe, da udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i 1991 fik reorganiseret Udenrigsministeriet og skabt en enhedstjeneste godt nok delt op i Nordgruppen og Sydgruppen, men hvor det diplomatiske, det kommercielle og det udviklingspolitiske principielt set var integreret i de enkelte kontorer. I den sammenhæng var det tanken at afskaffe begrebet Danida, men det viste sig at være et stærkt brand og er siden blevet bevaret uden reference til en bestemt del af Udenrigsministeriet (*ibid.*: 458ff). Organisatorisk er Danida således for længst opløst, men som benævnelse af Udenrigsministeriet i udviklingspolitiske sammenhænge er det fortsat med at eksistere.

I det følgende vil jeg først kort skitsere udviklingssamarbejdets udvikling over de seneste 25 år. Ministeriets udvikling må analyseres i forhold til udviklingssamarbejdet, selv om der selvsagt er flere årsager til, hvordan sidstnævnte er skruet sammen. De følgende fire afsnit behandler forskellige sider af ministeriets udvikling: personalets udvikling og karakter; organisering og relationen mellem ambassader og Asiatisk Plads; bistandsforvaltningens integration og størrelse i ministeriet; og læring, retningslinjer, incitamenter og organisationskultur. Alt dette er set igennem Danida-linsen, altså den del af ministeriets arbejde, der handler om bistandsforvaltningen.

To forbehold skal nævnes. For det første er dette en kort artikel, og 25 år er lang tid. Artiklen kan derfor langt fra behandle alle de forandringer, som har præget udviklingssamarbejdet. Udviklingen er ikke entydig på alle punkter, og noget af det tankegods, der prægede 1990'erne, kan man stadig finde i bistandsforvaltningen i dag. For det andet er det ikke let at finde data, som beskriver forandringerne i bistandsforvaltningen. Dels er årsrapporterne for udviklingssamarbejdet blevet udskiftet med en hjemmeside, [Openaid.dk](http://Openaid.dk),

der ikke er særligt gennemskuelig (Therkildsen, 2019), dels er mange data ikke sammenlignelige på tværs af årene. Derfor er de skriftlige kilder suppleret med 10 interviews med medarbejdere i Udenrigsministeriet fra såvel ude- som hjemmetjenesten. Medarbejderne er ikke udvalgt repræsentativt. De har tværtimod til fælles, at de har arbejdet med udviklingssamarbejdet i ministeriet i en længere årrække – nogle endda over 25 år. De udgør derfor en særlig gruppe i medarbejderstaben. Informationerne fra disse interviews er anonymiseret og anvendes primært til at underbygge og nuancere analysen. Da datagrundlaget for artiklen således er begrænset, er det sidste ord om dansk bistandsforvaltning ikke sagt med denne artikel.

## Udviklingssamarbejdets udvikling

I 1995 var den første samlede strategi for dansk udviklingspolitik, *En verden i udvikling* (Udenrigsministeriet, 1994), netop udkommet. Den udgjorde en nyorientering af udviklingssamarbejdet på flere måder. For det første blev fattigdomsbekæmpelse stadfæstet som den overordnede målsætning, og der blev etableret tre tværgående hensyn (ligestilling, miljø og demokrati og menneskerettigheder), som skulle både farve alle dele af samarbejdet og udgøre selvstændige indsatsområder. For det andet skulle det bilaterale samarbejde omlægges fra projekt- til programbistand. I stedet for en række isolerede indsatser ville man nu bl.a. støtte op om forskellige sektors udvikling (sundhed, uddannelse, landbrug, osv.) gennem både kapacitetsopbygning af statslige og private aktører og opbygning af infrastruktur m.v. For det tredje stadfæstede man en nylig beslutning om at koncentrere den bilaterale bistand på 20 programsamarbejdslande for at give det enkelte samarbejde mere tyngde. Endelig lancerede man den aktive multilateralisme, som bestod i at prioritere de internationale organisationer, der arbejder med for Danmark centrale emner, frem for at sprede støtten ud på flere organisationer ud fra et byrdefordelingsprincip.

Starten af 1990'erne er blevet beskrevet som 'den kreative periode' (Bach o.a., 2008: 393ff) i dansk udviklingssamarbejde, hvilket delvist skyldtes, at der var mange penge at arbejde med. I 1992 nåede udviklingsbistanden op på 1 pct. af bruttonationalindkomsten (BNI), og i 1993 blev den såkaldte MIKA-ramme (miljø og katastrofe), senere omdøbt til MIFRESTA-rammen (miljø, fred og stabilisering), oprettet. Den skulle over en 10-årig periode opbygges til at udgøre 0,5 pct. af BNI oven i udviklingsbistanden. En anden årsag til kreativiteten var, at Udenrigsministeriet havde fået styrket sin kapacitet og position i politikudviklingen. En analyse af en Danida-handlingsplan fra 1988 konkluderer, at planen »er blevet til som resultat af en helt overvejende intra-departmental planlægnings- og beslutningsproces« (Martinussen, 1989: 256), hvilket var et klart skift i forhold til tidligere, hvor f.eks. det regeringsnedsatte Ole Bang-udvalg med bred repræsentation af civilsamfund og erhvervsliv udsendte *Betænkning om principperne for den danske bistand til udviklingslandene* i 1982.

Efter en ny strategi i 2000, der i det store hele gentog 1994-strategien dog med lidt større vægt på relationen mellem udvikling og sikkerhed, skete der ændringer med regeringsskiftet i 2001. Bistanden blev beskåret, MIFRE-STA-rammen afskaffet og flere landeprogrammer lukket. Relativt pludseligt mistede udviklingssamarbejdet sin selvstændige betydning og blev underlagt en mere militaristisk udenrigspolitik. Bistanden til Afghanistan voksede dramatisk, og udviklingspolitikken, der med sektorprogrambistanden helt overvejende havde fokuseret på stabile lande med et vist statsapparat, begyndte at orientere sig mod 'skrøbelige', konfliktfyldte samfund af regional og global sikkerhedsmæssig betydning. Ud over Afghanistan har Irak, Somalia, Sudan, Sydsudan og Mali over de seneste 15 år modtaget betydelig støtte, hvilket har udfordret sektorprogramstøtten, dels fordi den offentlige sektor i disse lande er meget svag, dels fordi konflikterne i samfundene har vanskeliggjort den danske tilstedeværelse, der er en forudsætning for et tæt samarbejde omkring sektorstøtten. Samtidig flyttede det politiske fokus i udviklingssamarbejdet sig delvist fra langsigtet udvikling til bekæmpelse af radikaliserings gennem indsatser, som umiddelbart appellerer til lokalbefolkningen. Bonmotet om 'ingen udvikling uden sikkerhed og ingen sikkerhed uden udvikling' blev omdrejningspunktet i disse lande, hvori Danmark har eller har haft en særlig interesse i form af soldater, skibstrafik og begrænsning af migration.



**det erhvervsmæssige fokus har ændret sig fra at etablere gode rammebetingelser for erhvervslivet generelt i modtagerlandene til at tiltrække private investeringer ved at blande offentlige og private midler i finansieringen af udviklingsprojekter**

Den globale finanskrisen i 2007-08 og dens efterfølgende økonomiske virkninger har også påvirket udviklingssamarbejdet de seneste 10 år. Efter en 15-årig periode, hvor danske kommercielle interesser havde en relativt begrænset indflydelse på bistanden, fik de en renæssance bl.a. i forbindelse med oprettelsen af posten som handels- og investeringsminister i Udenrigsministeriet i 2011. Valg af samarbejdslande blev med strategien, *Frihed fra fattigdom – Frihed til forandring* (Udenrigsministeriet, 2010b), kædet sammen med bredere danske interesser i samarbejdet, og i klar modstrid med tidligere tiders koncentration af bistanden på lavindkomstlande har den seneste strategi, *Verden 2030* (Udenrigsministeriet, 2017b), åbnet op for mellemlandslande som modtagere af dansk bistand. Begrundelsen for, at dansk bistand skal kanaliseres til disse lande, som bl.a. omfatter Kina, Brasilien, Mexico og Tyrkiet, henviser ikke til den internationale diskussion af 'fattigdomslommer' i disse lande, men til hvordan »partnerskaber kan bidrage til at katalysere og mobilisere privat finansiering, viden og ny teknologi« (ibid.: 4). Et andet skift, der afspejler den større politiske bevågenhed omkring kommercielle muligheder, er, at det erhvervsmæssige fokus har ændret sig fra at etablere gode rammebetingelser for erhvervslivet generelt i modtagerlandene til at tiltrække private investeringer

ved at blande offentlige og private midler i finansieringen af udviklingsprojekter. I den sammenhæng har Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) fået en mere central placering i udviklingssamarbejdet. Endelig er 35 vækstrådgivere blevet placeret ved ambassaderne ikke mindst i mellemindkomstlande med det formål at lette danske virksomheders adgang til markederne og at facilitere myndighedssamarbejde.

Mellem de to ovennævnte strategier var udviklingspolitikken præget af et *intermezzo* med strategien *Retten til et bedre liv* (Udenrigsministeriet, 2012b), som i særdeleshed understregede betydningen af menneskerettigheder. Det holdt dog kun til 'flygtningekrisen' i 2015, hvor spørgsmålet om flygtninge og migranter blev hævet øverst op på den udviklingspolitiske dagsorden. To ud af 2017-strategiens fire prioriteter drejer sig om, hvordan udviklingssamarbejdet kan bidrage til at begrænse tilstrømningen af fremmede til Danmark, og 'noget for noget' blev et mantra for den daværende udviklingsminister, Ulla Tørnæs, der med økonomiske midler ønskede at få afviste asylansøgere hjemlande til at modtage disse mennesker. Derudover er nødhjælpen vokset på bekostning af den langsigtede udviklingsbistand, og så har det såkaldte nexus mellem nødhjælp, udvikling og fred fået stor opmærksomhed i områder nær voldelige konflikter. Udfordringen er at give flygtninge en meningsfuld tilværelse med et langsigtet perspektiv til trods for den humanitære krise, de typisk befinder sig i – alt sammen med den underliggende dagsorden, at de ikke skal flytte sig videre.

Denne hurtige gennemgang af dansk udviklingssamarbejde de seneste 25 år antyder, at store indenrigs- og udenrigspolitiske forandringer har sat rammerne for samarbejdet. Dertil kommer mere specifikke udviklingspolitiske ændringer, hvoraf to skal nævnes. For det første er en lang række udviklingslande blevet rigere samtidig med at bistanden har fået mindre betydning nogle steder sammenlignet med private investeringer og migranternes overførsler. Derfor har donorerne ikke den samme politiske indflydelse som tidligere. For det andet er gruppen af donorlande blevet mere broget ikke mindst med Kinas voksende rolle i udviklingssamarbejdet, og begejstringen for principperne om bistandseffektivitet (ejerskab, harmonisering, m.v.) vedtaget i Paris i 2005 er kølnet betragteligt (Lundsgaarde og Engberg-Pedersen, 2019). Samlet set er det internationale udviklingssamarbejde således blevet mere desorganiseret, hvilket ikke nødvendigvis er dårligt for modtagerne, men giver god plads til de mange forskellige, mere eller mindre udviklingsrelaterede hensyn, der præger samarbejdet.

Endelig vil jeg pege på nogle, så vidt jeg kan konstatere, relativt oversete forandringer af udviklingssamarbejdet. Tilbage i 1990'erne var der etableret et politisk kompromis omkring en fifty-fifty fordeling af bistanden mellem bilateralt, stat-til-stat samarbejde og det multilaterale samarbejde gennem internationale organisationer og udviklingsbanker. Denne balance lader til at være ændret til fordel for de multilaterale kanaler, hvorigennem måske 70-80 pct. af bistanden nu kanaliseres (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018). Det er



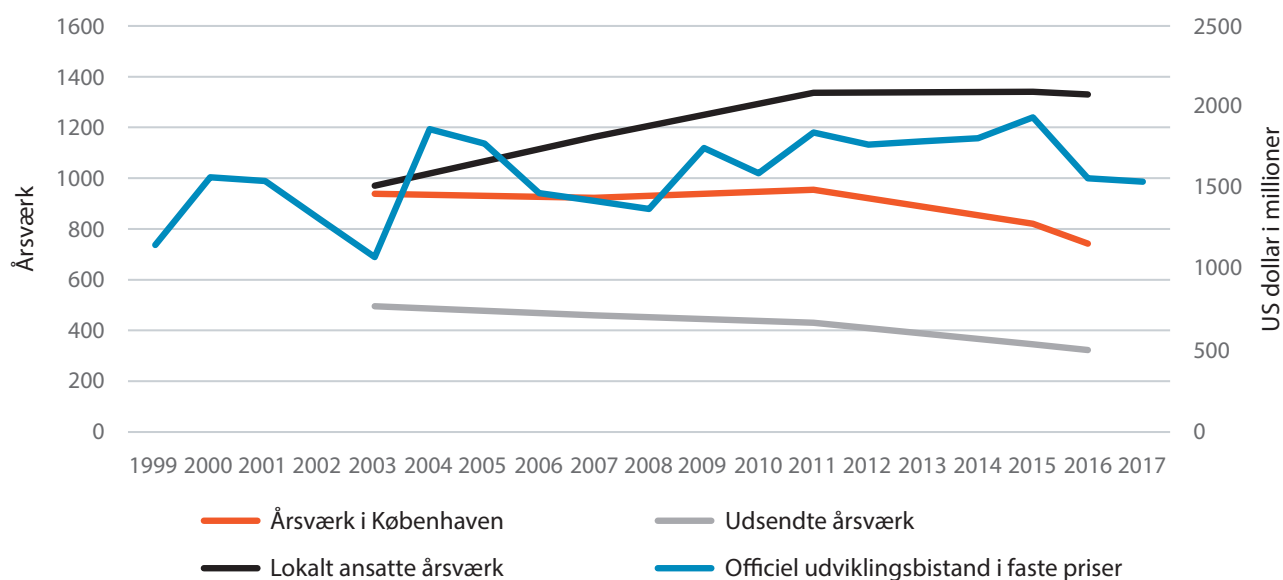
svært at få et præcist overblik med de eksisterende opgørelsesmetoder (Engberg-Pedersen, 2018), men ændringen lader ikke til at have været genstand for politisk opmærksomhed. Den har været akkompagneret af et fald i prioriterede samarbejdslande i den bilaterale bistand fra 20 i slutningen af 1990'erne til 12 i dag. Samtidig forekommer det, men her er dokumentationen endnu mere løs, at den multilaterale bistand er blevet mere fragmenteret, dels i form af øremærkning til etablerede organisationer, dels i form af finansiering af særskilte internationale initiativer og organisationer uden for FN-systemet og udviklingsbankerne (DAC, 2016). I den seneste 3-årige runde (2017-19) har Udviklingspolitisk Råd (UPR) således taget stilling til 64 bevillinger, hvoraf de 35 har været øremærkede eller målrettet sådanne særlige initiativer og organisationer. Samtidig støtter Danmark 68 særlige fonde under Verdensbanken (Udenrigsministeriet, 2019: 10). Hvorvidt disse tal er udtryk for en stigning, kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag, men de antyder, at den danske multilaterale bistand ikke er synderlig fokuseret eller målrettet understøttelsen af et koordineret multilateralt samarbejde med en klar arbejdsdeling. De enkelte bevillinger kan være fornuftige nok og har gennemgående fået støtte i UPR, men samlet set forekommer den multilaterale bistand uden klar strategisk retning, hvilket bl.a. hænger sammen med, at den nuværende udviklingspolitiske strategi prioriterer kortsigtede, danske interesser.

## Personalets udvikling og karakter

Generelt er Udenrigsministeriet blevet mindre siden slutningen af 1990'erne. Antallet af årsværk eksklusiv lokalt ansatte faldt fra 1.500 i 1999 til 1.310 i 2008 (Udenrigsministeriet, 2002; 2008) og 1.065 i 2016 (DAC, 2016),<sup>2</sup> mens antallet af ansatte inklusiv lokalt ansatte har svinget noget i årene 2009 til 2018, men startede og sluttede perioden omkring 2.700 (Udenrigsministeriet, 2009-2018). På det seneste er der tilført et antal nye årsværk til ministeriet. Samlet set dækker tallene over en ændret sammensætning af personalet, idet antallet af årsværk i København faldt med 21 pct. i perioden 2003 til 2016, antallet af udsendte årsværk faldt med 35 pct., mens antallet af lokalt ansatte årsværk steg med 37 pct. (DAC, 2016: 42). Ifølge en kilde er der 13 ambassader med en enkelt udsendt, og 37 pct. af ambassaderne har 1-2 udsendte medarbejdere. Disse tal gælder for Udenrigsministeriet generelt og omfatter derfor også medarbejdere, der ikke arbejder med udviklingsbistand. I figur 1 sammenlignes antallet af årsværk med den samlede udviklingsbistand i konstante priser. Det fremgår, at et faldende antal årsværk i København og udsendt til ambassaderne suppleret af et stigende antal lokalt ansatte årsværk administrerer en svingende, men langsomt voksende udviklingsbistand.



Figur 1. Årsværk i Udenrigsministeriet og officiel udviklingsbistand



Kilde: DAC (2016) og [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

Der er næppe heller tvivl om, at personalet har ændret karakter over de seneste 25 år. Arven fra Danida som selvstændigt departement var et stort antal sektorspecialister (agronomer, ingeniører, læger, m.fl.), men de er i vidt omfang forsvundet eller overgået til andet arbejde i dag. Hvad angår nøglesektorer til bekæmpelse af fattigdom (f.eks. sundhed, uddannelse og drikkevand), hvor det danske samfund også har meget at byde på, er den faglige kapacitet i ministeriet skåret væk over årene, hvilket delvist begrundes med, at bistand til disse sektorer nu kanaliseres gennem multilaterale institutioner. En vis specialisering i udviklingssamarbejdet finder dog sted, således at medarbejderne med forsigtighed kan opdeles i de rene generalister og bistandsgeneralisterne, hvor sidstnævnte har omfattende erfaringer og kompetencer i forvaltningen af udviklingssamarbejdet, men sjældent sektorspecifik viden. Ikke desto mindre lader det til, at 150-200 nye og yngre medarbejdere er blevet rekrutteret efter de store nedskæringer i personalet i 2015-16, hvilket yderligere har styrket antallet af rene generalister i ministeriet. Samtidig peger flere af de interviewede på, at engagementet vedvarende er højt. Mange nye medarbejdere er reelt optaget af fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, klimaindsatser m.v., selv om de ikke nødvendigvis kan f.eks. principperne for bistandseffektivitet på fingrene.

En anden måde at nærme sig spørgsmålet om personale og kapacitet på er ved at se på evalueringerne af bistanden. Disse behandler mange forskellige spørgsmål, og langt fra alle vurderer Udenrigsministeriets kapacitet på det pågældende felt. Ikke desto mindre er det påfaldende, at evalueringer af centrale emner taler om »et historisk misforhold mellem antallet af ansatte og antallet af interventioner, som Danmark er engageret i, [...] og at] der var ingen systematisk eller strategisk tilgang til indsamling og udveksling af erfaringer mellem programmer og institutioner« (LTS International, 2015: 13, evalu-

ering af Danmarks klimafinansiering til udviklingslande, min oversættelse), og at opfølgningen på resultaterne ikke har levet op til forventningerne p.g.a. overbelastet personale i København og på ambassaderne (Itad, 2015: 10-12, evaluering af strategien for dansk humanitær indsats 2010-15). En evaluering af Freds- og Stabiliseringsfonden efterlyser en bedre overensstemmelse mellem de politiske ambitioner og de personalemæssige ressourcer, der stilles til rådighed for at nå dem (Coffey, 2014: 11-12). Efter at have rost den danske tilgang i høje toner som fleksibel, professionel, troværdig og m.m. finder en anden evaluering det nødvendigt at pointere i resumeet, at programmer og projekter skal være velforberedte og baserede på indsamlede erfaringer (NCG, 2018: 14, evaluering af dansk støtte til fremme og beskyttelse af menneskerettigheder 2006-16). Disse anekdotiske informationer kan selvfølgelig ikke bruges som en generel karakteristik af Udenrigsministeriets bemanning og kapacitet, men de suppleres af en rapport fra OECD, der taler om, at »nylige nedskæringer har påvirket [Udenrigsministeriets] organisatoriske kapacitet meget, hvilket medfører at Danmarks særdeles decentraliserede forvaltning af udviklingssamarbejdet er i fare« (DAC, 2016: 36, min oversættelse). Alt dette mere end antyder, at der er en uoverensstemmelse mellem opgaver og ressourcer, hvilket bl.a. medfører begrænset erfaringsopsamling og utilstrækkelig forberedelse af nye aktiviteter.

## Organisering og relationen mellem ambassader og Asiatisk Plads

Tre emner springer i øjnene omkring ministeriets organisering og bistandens forvaltning. For det første blev mange kompetencer og meget ansvar lagt ud på ambassaderne i 2003 (Engberg-Pedersen, 2014). Tanken var og er, at ambassaderne kender bedst til forholdene i det enkelte land og derfor er bedst til at udforme det bilaterale udviklingssamarbejde sammen med landets myndigheder, således at bistanden bliver relevant, målrettet og effektiv. Det går igen på tværs af de interviewede medarbejdere, at decentraliseringen har været en succes, ikke mindst hvad angår en effektiv bistandsforvaltning. Sammenlignet med andre landes og organisationers landerepræsentationer, der skal kontakte hovedkontoret omkring selv inferiøre beslutninger, er de danske ambassader i stand til at udforme og tilpasse udviklingssamarbejdet effektivt ud fra de givne omstændigheder. Ikke desto mindre er der også udfordringer ved decentraliseringen. Den har i et vist omfang medført en afkobling af ambassaderne fra ministeriet i København. Når hovedkontorets rolle i den daglige forvaltning af den bilaterale bistand indskrænkes til et minimum, forsvinder såvel viden som interesse for bistandsforvaltningens detaljer. Det har vanskeliggjort den faglige sparring, som ambassaderne har brug for på forskellige områder, og dér har det skabt en vis opfattelse af, at ministeriet er mere optaget af tilsagn, forbrug og kontrol med midlerne end af resultater af bistanden. I takt med at flere bilaterale midler anvendes i lande uden en dansk bistandsambassade, har Asiatisk Plads i de senere år genoptaget forvaltningen af bistandsprogrammer.

For det andet rådede Udenrigsministeriet i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 00'erne over et tungt bemandet kontor af sektorspecialister og andre fageksperter. Kontoret spillede en central rolle i udformningen og kvalitetssikringen af den bilaterale bistand, og det var, som én medarbejder udtrykte det, en magtfaktor i ministeriet. I forbindelse med de løbende nedskæringer blev kontoret slanket og endelig nedlagt, og de tilbageværende medarbejdere blev spredt på andre kontorer for at styrke fagligheden dér. Til trods for at der i forbindelse med decentraliseringen blev oprettet et kontor for kvalitetssikring, som har overlevet de forskellige nedskæringer, har det ikke kunnet fastholde det samme fokus på sektorspecifik faglighed, men har i højere grad koncentreret sig om udviklingssamarbejdets processer og modaliteter. Udflytningen af fageksperter til andre kontorer mener nogle har haft den gode effekt, at politikudviklingen dér er blevet bedre fagligt funderet. Ikke desto mindre er det en tværgående konstatering på tværs af de her gennemførte interviews, at den bistandsrelevante faglighed i ministeriet er blevet drastisk reduceret over årene. Samtidig er der ikke længere et bestemt sted at gå hen, hvis man som ansvarlig for et sektorprogram på en ambassade skal have faglig rådgivning.

For det tredje har ministeriet undergået et meget stort antal omorganiseringer over årene. Set udefra – og selv som udsendt på en ambassade – er det svært at følge med i de skiftende bogstavkombinationer for kontorerne. Omorganiseringerne har ofte taget udgangspunkt i politiske prioriteringer og ændrede krav til udviklingssamarbejdet, men de har også været en konsekvens af de administrative nedskæringer. Derudover antydede én medarbejder, at de også har været farvet af forskellige karrierepolitiske interesser, og at ministeriets organisering ikke altid har været optimal for informationsstrømmene. 2019 har set to omorganiseringer, hvoraf den ene afskaffede et antal centre og dermed et chefniveau, hvilket flere af de interviewede medarbejdere ser som et fremskridt. Hvorom alting er, lader omorganiseringerne også til at forårsage produktivitetstab, fordi medarbejderne skal finde sig til rette under de nye vilkår. Derudover kan man spekulere i, om de stadige omorganiseringer bidrager til stadige nyorienteringer i udviklingssamarbejdet og dermed undergraver 'det lange seje træk', som udviklingssamarbejdet tidligere var bygget op omkring.

### **Bistandsforvaltningens integration og størrelse i ministeriet**

Sammenlignet med andre landes bistandsforvaltning er det markant, at Danida blev integreret i Udenrigsministeriet i 1991, og at der ikke siden har fundet ændringer sted. De fleste sammenlignelige lande har selvstændige bistandsforvaltninger, men der findes flere modeller, og i de senere år har der været sammenlægninger i Canada, Australien og delvist i Norge. Disse er ikke altid lykkelige: En canadisk professor udtaler, at han endnu ikke har mødt nogen, der mener, at det har fungeret godt i Canada, som efter sammenlægningen er røget seks pladser ned på Center for Global Development's liste over gode donerlande (Young-Powell, 2019), og et review fem år efter sammenlægningen i Australien vurderer resultaterne som blandede (Moore, 2019). I det lys er det interessant, at langt de fleste interviewede medarbejdere anser den danske

enhedstjeneste som en klar fordel. På ambassaderne letter det samarbejdet med de nationale myndigheder, at bistanden og de diplomatiske relationer understøtter hinanden, og i København er oplevelsen, at tingene kommer til at hænge bedre sammen, når de forskellige funktioner og arbejdsopgaver er samlet under det samme tag. Samtidig er det værd at notere sig, at Danmark i årevis har ligget i toppen af den nævnte liste, så det er umiddelbart svært at opfatte enhedstjenesten som en barriere for et effektivt udviklingssamarbejde.



## langt de fleste interviewede medarbejdere anser den danske enhedstjeneste som en klar fordel

Ikke desto mindre lyder der i samtalerne med medarbejderne også enkelte forsigtige indvendinger: »Det er overambitiøst at forvente at udviklingsbistanden både skal kunne nå udviklingsmålsætninger og tjene udenrigspolitikken – udviklingssamarbejdet er komplekst nok i sig selv.« Og: »Overgangen til enhedstjenesten lagde kimen til den politisering af bistandsforvaltningen, vi ser nu.« Disse synspunkter harmonerer med et studie (Gulrajani, 2018), der konkluderer, at fordelene ved en sammenlægning er usikre, mens risikoen for, at udviklingssamarbejdet underlægges andre hensyn, er overhængende. Når opbakningen til enhedstjenesten er stor blandt medarbejderne, kan det skyldes flere ting: Det er snart 30 år siden, at sammenlægningen fandt sted, så det er svært at forestille sig andet; som medarbejder giver det flere muligheder for et alsidigt karriereforløb; udviklingsindsatser kræver ofte et bredt politisk og sikkerhedsmæssigt perspektiv; dansk forvaltningstradition er stærkt orienteret mod at tjene regeringen, m.v. Derudover er der et økonomisk argument for enhedstjenesten, idet den del af udviklingsbistanden, der er sat af til bistandens administration, på uigennemsigtig vis finansierer væsentlige dele af Udenrigsministeriet. Der er ikke tvivl om, at enhedstjenesten har sine fordele, men den stadigt mere kortsigtede udviklingspolitik, som Danmark fører, rejser spørgsmålet, om og i givet fald hvordan enhedstjenesten er i stand til at fastholde respekten for de langsigtede målsætninger, som loven peger på, og som jævnlige opinionsundersøgelser dokumenterer er danskernes forventning.

Såvel udviklingsbistanden som ministeriets personale er som nævnt blevet kraftigt beskåret over de seneste 25 år. Ikke desto mindre er det fortsat store beløb, som ministeriet forvalter, og selv om størstedelen af midlerne nu kanaliseres gennem multilaterale institutioner, der må forventes at have den fornødne ekspertise på deres områder, er det afgørende, at ministeriet besidder faglig kapacitet til at kunne sikre resultater for pengene. I den sammenhæng noterer en medarbejder sig, at porteføljen fortsat er på størrelse med store donorer, til trods for at disse har langt flere ansatte. Den politiske ambition er, at Danmark kan markere sig på alle aspekter af det internationale udviklingssamarbejde, hvilket under de nævnte betingelser risikerer at undergrave kvaliteten af de enkelte indsatser. Antallet af prioriterede samarbejdslande er faldet, og støtten til bestemte sektorer er uddelegeret, men en egentlig tema-

tisk specialisering har ikke fundet sted. Det medvirker til et voksende skisma mellem de politiske ambitioner og de praktiske muligheder, der stilles til rådighed for ministeriet.

### Læring, retningslinjer, incitamenter og organisationskultur

Samme år som decentraliseringen fandt sted, så de første *Aid Management Guidelines* (AMG) dagens lys. Disse retningslinjer var et centralt element i de forskellige initiativer omkring årtusindskiftet for at professionalisere bistandsforvaltningen, og de er løbende blevet revideret. Tanken var, at ambassaderne i samarbejde med landets myndigheder skulle udforme landeprogrammer hovedsageligt bestående af op til tre sektorprogrammer, og at disse skulle 'appraises' (vurderes) fagligt af kontoret med sektorspecialister inden igangsættelsen. Medarbejdere fra kvalitetssikringskontoret rejste rundt til ambassaderne for at gennemgå AMG, så alle kunne dem på fingerspidserne. Der blev organiseret efteruddannelse og kurser i faglige emner, ligesom de, der var ansvarlige for bestemte sektorprogrammer på ambassaderne, mødtes på tværs af landene for at diskutere sektorspecifikke udfordringer, f.eks. omkring drikkevand. Alt dette skulle sikre, at principper om samarbejde, ejerskab, helhedsorientering, kapacitetsudvikling m.v. gik igen på tværs af programmerne, samtidig med at de hver især tilpassede sig de lokale betingelser og udfordringer. Systemet skulle også sikre læring og informationsspredning på tværs af ambassaderne.

Meget af dette er forsvundet over årene. Den faglige vurdering af nye programmer er nu ofte et skrivebordsstudie frem for et landebesøg af faglige eksperter. Kvalitetssikringskontorets rundrejser er mere sparsomme, mens kurser og tværgående møder for sektoransvarlige er sparet væk. Når disse samtidig sjældent har en specifik sektorfaglig baggrund, bliver programmerne i højere grad forvaltet med fokus på processer og finansiel kontrol end på faglige udfordringer og resultater. Flere medarbejdere peger derfor på, at ministeriets evne til at lære af udviklingssamarbejdets resultater er reduceret betragteligt. Samtidig har retningslinjerne for bistandsforvaltningen ikke altid været den støtte, som uerfarne generalister har brug for, idet de har givet god plads til den fleksibilitet, som udviklingssamarbejdet på den anden side helst skal være præget af. Dette skisma mellem den fleksible, pragmatiske forvaltningspraksis, som Udenrigsministeriet har udviklet over årene og er blevet meget rost for, og ministeriets efterhånden reducerede evne til at gennemføre den, er en helt central udfordring i forhold til udviklingsbistandens langsigtede resultater.

Centralt i den daglige bistandsforvaltning er det selvfølgelig, hvilke forventninger og incitamenter man som medarbejder bliver mødt med, og hvilken organisationskultur man indgår i. Udgangspunktet er, at Udenrigsministeriet har en meget lang historie baseret på en hierarkisk organisationskultur: »Når en chef siger hop, spørger man: Hvor højt?« De interviewede medarbejderes forskellige betragtninger omkring ændringerne over årene kan samles i følgende fire punkter. Først og fremmest nævner næsten alle, at bistandsforvaltningen er blevet meget mere politiseret i løbet af perioden. Da udvik-



lingssamarbejdet selvsagt er politisk, menes der med politisering, at danske indenrigspolitiske interesser i form af kommercielle muligheder for danske virksomheder, udsendelse af afviste asylansøgere, begrænset immigration til Danmark m.v. nu præger udviklingsbistanden i et omfang, så én sagde: »Fattigdomsbekæmpelse er forsvundet fuldstændigt ud.« En anden nævner, at det er fuldkommen legitimt at begrunde bistandsinitiativer med henvisning til danske kommercielle muligheder. Gennemgangen af udviklingssamarbejdet ovenfor stemmer i stort omfang overens med disse synspunkter. Samtidig er det blevet afgørende vigtigt at understøtte udviklingsministerens synlighed, uanset hvad det så måtte have af indholdsmæssige konsekvenser i den givne situation. F.eks. nævner de seneste udviklingspolitiske prioriteter, der på ingen måde er en undtagelse, »klima« 22 gange, mens der kun er blevet plads til »fattigdom« fire gange (Udenrigsministeriet, 2019b). Dette har skabt en uklarhed om, hvilke langsigtede mål man som medarbejder skal stræbe efter. Til dels har forventningen været, at man følger den indenrigspolitiske udvikling tæt, så man hele tiden kan forsyne ministeren med relevant information, som ikke nødvendigvis tager udgangspunkt i udviklingssamarbejdets udfordringer. I hvert fald nævnte en medarbejder: »Man skal være meget skarp for at komme igennem med faglige betragtninger, hvis de ikke passer ind politisk.«



**F.eks. nævner de seneste udviklingspolitiske prioriteter**

**»klima« 22 gange, mens der kun er blevet plads til »fattigdom« fire gange**

For det andet er udviklingssamarbejdet blevet mere bureaukratiseret med større krav til omfattende dokumentation og rapportering. Denne tendens er nok parallel til udviklingen i den øvrige centraladministration og til den stigende andel af offentligt ansattes arbejdstid, der anvendes på disse aktiviteter. I en stadig mere travl hverdag risikerer dette pres at føre til standardiserede praksisser snarere end den refleksion og analyse, der er nødvendig for at forstå og lære af specifikke initiativer og programmer (Natsios, 2010).

Et tredje element er spørgsmålet om nulfejlskultur og risikovillighed. Her peger flere medarbejdere på, at udviklingen er gået i retning af større tolerance over for fejl og risici. I dag hedder det, at nok er fejl ikke attråværdige, men de er uomgængelige, hvis man ønsker at være innovativ. I en årrække har skiftende udviklingsministre ligeledes understreget, at indsatser i skrøbelige og konfliktfyldte situationer nødvendigvis er risikable, men at de også kan skabe væsentlige resultater. En medvirkende årsag til den større risikovillighed kan således være, at man har drejet udviklingssamarbejdet delvist væk fra relativt stabile, fattige lande og over til uforudsigelige og ustabile samfund.

Endelig, og delvist i modstrid med ovenstående, kom det til udtryk i samtalerne, at der er blevet 'lavet til loftet' i Udenrigsministeriet. Hvor der tidligere fandt omfattende diskussioner sted omkring udviklingssamarbejdet



konkrete forvaltning såvel i udesystemet som i København, sker det i mindre omfang nu. Det kan skyldes en række forskellige forhold: Større arbejdspress som følge af personalenedskæringerne; færre medarbejdere med omfattende viden om og erfaring med udviklingsprocesser; afkoblingen af København fra den daglige bistandsforvaltning som følge af decentraliseringen; mindre fokus på udviklingsproblemer i forbindelse med politiseringen af bistandsforvaltningen; m.v. Den større risikovillighed antyder dog, at en tendens i retning af færre diskussioner ikke nødvendigvis skaber mindre idérigdom i arbejdet med udviklingsbistanden, men muligvis mindre velunderbyggede idéer.

Ovenstående kan ses som et bud på nogle af de tendenser, der har præget Udenrigsministeriets bistandsforvaltning de seneste 25 år, hvad angår incitamenter og organisationskultur. Samtidig skal det nævnes, at der de seneste 1-2 år er sket ændringer, som delvist går imod disse tendenser. Fagligheden søges nu styrket bl.a. gennem etableringen af positioner som 'faglige fyrtårn'. Samtidig er ministeriet påbegyndt en proces i retning af en mere 'adaptiv' tilgang til bistandsforvaltningen med mindre forudgående detaljeret planlægning og mere kontinuerlig opfølgning. Man har sågar oprettet et kontor, der bl.a. har 'læring' og 'kvalitet' som ansvarsområde. Disse ændringer understreger betydningen af større faglig indsigt i udviklingsprocesserne, således at indsatserne kan tilpasses ændrede betingelser, og det kan medføre nye incitamenter i retning af kvalitet og resultater i udviklingssamarbejdet.

### **Forsvandt Danida af gavn og ikke kun af navn?**

Titlen på denne artikel skylder jeg redaktøren, der, længe inden skriveprocessen begyndte, foreslog den. Jeg har været 'loren' ved den, fordi den simplificerer noget relativt komplekst. Ikke desto mindre må jeg bøje mig for forslaget, når en medarbejder helt uden at have hørt, hvad arbejdstitlen var, siger: »Danida er blevet opslugt af ministeriet.« Er det så galt? Er udviklingsekspertisen og -interessen i Udenrigsministeriet virkelig forsvundet? Er dansk udviklingssamarbejde ved at syne hen i en grad, så Danmark ikke længere leverer et væsentligt bidrag til udviklingen i fattige lande?

Sådan er det næppe. Såvel evalueringsrapporter som direkte observation vidner om en seriøs indsats for at skabe resultater ikke bare i forhold til snævre danske interesser, men også som bidrag til fattige landes udvikling og til håndtering af de globale udfordringer. Det bilaterale arbejde i de prioriterede samarbejdslande er generelt målrettet væsentlige udviklingsproblemer, baseret på tætte partnerskaber og karakteriseret ved en vis pragmatisk og fleksibel tilgang. Samtidig bidrager Danmark til mange vigtige multilaterale institutioner og forsøger derigennem at holde fast i en humanistisk, liberal verdensorden. Danmarks internationale stemme er ikke forsvundet.



**Men der er for mig ingen tvivl om, at kvaliteten af dansk udviklingssamarbejde er blevet væsentligt ringere over de seneste par årtier og især de sidste 7-8 år**

Men der er for mig ingen tvivl om, at kvaliteten af dansk udviklingssamarbejde er blevet væsentligt ringere over de seneste par årtier og især de sidste 7-8 år. Det langsigtede perspektiv er forsvundet til fordel for kortsigtede, skiftende prioriteringer, hvilket skaber færre resultater og mindre politisk indflydelse i samarbejdslandene (Parks o.a., 2016). Personalenedskæringerne er en væsentlig årsag, men de forvaltningsmæssige prioriteringer, hvor udviklingsfaglighed har fået ringe opmærksomhed, ligger også bag. Politiseringen af bistandsforvaltningen har fået frit løb, og vi har ingen dokumentation for, at den skaber resultater. Man kan spørge, om ministeriet kunne have handlet anderledes i lyset af de senere års kolossale politiske pres for at anvende bistandsmidlerne på allehånde andre formål end de lovbestemte? Det kunne ministeriet muligvis ikke – det har i parentes bemærket heller ikke fået meget hjælp af interesserede aktører i det danske samfund – men det er svært at konstatere forsøg fra ministeriets side på at fastholde et stærkt Danida.

Man kan rejse to indvendinger mod denne kritik: For det første kan man spørge, hvordan den hænger sammen med det faktum, at Danmark ofte ligger i toppen af internationale undersøgelser af bilaterale og multilaterale organisationers bistand. Svarene er forskellige: International bistand lader en del tilbage at ønske; undersøgelserne er ikke særligt detaljerede, men fokuserer på strukturelle spørgsmål, som kan undersøges på tværs af de forskellige organisationer; Danmark har en del 'kredit i banken' fra tidligere tider; og ja, der er som nævnt stadig betydelig erfaring og en pragmatisk praksis i det danske udviklingssamarbejde.

For det andet kan man hævde, at udviklingssamarbejdet har ændret karakter, så den 'gamle udviklingsfaglighed' ikke længere er relevant: Nogle samarbejdslande har nu selv de fornødne sektorkapaciteter; i andre er sektorprogrammerne institutionelle monstre, der ikke kan fungere; og det generelle internationale udviklingssamarbejde har skiftet karakter og kredser nu i meget høj grad om nationale interesser. Disse synspunkter er bestemt relevante, men de er ikke tilstrækkelige til at konkludere, at et fattigdoms- og resultatorienteret udviklingssamarbejde er irrelevant eller kan håndteres af generalister. Såvel på landeniveau som i forhold til de multilaterale institutioner skal bistandsforvaltningen forstå de specifikke udviklingsfaglige udfordringer for at kunne vurdere, om de danske midler anvendes optimalt. Der er i høj grad brug for at udvikle samarbejdsformerne i udviklingsbistanden, men der er ikke noget, der tilsiger, at de lovbestemte formål om fattigdomsbekæmpelse for bistanden kan nås med andet end en fagligt indsigtfuld, langsigtet forvaltning med udgangspunkt i fattige samfunds specifikke udviklingsproblemer. Danida må ikke ende sine dage som et politiseret ekspeditionskontor for milliarder af kroner.

## Noter

- 1 En stor tak til medarbejdere i Udenrigsministeriet, der velvilligt lod sig interviewe, og til gode kollegaer, der bidrog med kritiske kommentarer og skarpe observationer. Jeg bærer alene ansvaret for alle fejl, fortolkninger og synspunkter i teksten.
- 2 Det er usikkert, om det sidste og de to første tal er sammenlignelige, men alle tre tal baserer sig på udregninger i Udenrigsministeriet. Derudover stemmer tallene med en medarbejders henvisning til en 30 pct. beskæring over 15 år.

## Litteraturliste

- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008), *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal.
- Coffey (2014), »Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund«, København: Udenrigsministeriet.
- DAC (Development Assistance Committee)(2016), »Review of the development co-operation policies and programmes of Denmark«, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Engberg-Pedersen, Lars (2014), »Bringing aid management closer to reality: The experience of Danish bilateral development co-operation«, *Development Policy Review*, 32(1): 113-31.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018), »Danmarks fald fra udviklingstinderne: Den skrantende bilaterale bistand«, [globalnyt.dk](https://globalnyt.dk), <https://globalnyt.dk/content/den-skrantende-bilaterale-bistand>.
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam Moe Fejerskov (2018), »The transformation of Danish foreign aid«, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen, red., *Danish foreign policy review 2018*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 138-61.
- Gulrajani, Nilima (2018), »Merging development agencies: Making the right choice«, London: ODI Briefing Note.
- Itad (2015), »Evaluation of the strategy for Danish humanitarian action«, København: Udenrigsministeriet.
- LTS International (2015), »Evaluation of Denmark's climate change funding to developing countries«, København: Udenrigsministeriet.
- Lundsgaarde, Erik og Lars Engberg-Pedersen (2019), »The aid effectiveness agenda: Past experiences and future prospects«, København: DIIS Report 2019:05.
- Martinussen, John (1989), »Danidas handlingsplan: Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik«, i Bertel Heurlin og Christian Thune, red., *Danmark og det internationale system*, København: Politiske Studier.
- Moore, Richard (2019), »A future-focused review of the DFAT-AusAID integration«, <https://devpolicy.org/publications/reports/FAT-AusAIDIntegrationReview-FullVersion.pdf>.
- Natsios, Andrew (2010), »The clash of counter-bureaucracy and development«, Washington: Center for Global Development.
- NCG (2018), »Evaluation of Danish support to promotion and protection of human rights 2006-2016«, København: Udenrigsministeriet.
- Olsen, Gorm Rye (2005), »Danish aid policy in the post-Cold War period: Increasing resources and minor adjustments«, i Paul Hoebink og Olav Stokke, red., *Perspectives on European development co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*, London: Routledge, pp. 184-214.
- Parks, B.C., S.J. Custer, J. Sims, T. Masaki og Z.J. Rice (2016), »Evaluation study: Danish development co-operation from a partner country perspective«, København: Udenrigsministeriet.
- Therkildsen, Ole (2019), »Transparency in Denmark's openaid.dk: A mixture of light and darkness«, København: DIIS Working Paper 2019:5.
- Udenrigsministeriet (1994), »En verden i udvikling: Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2002-18), »Udenrigsministeriets Årsrapport«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2010b), »Frihed fra fattigdom – frihed til forandring: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2012b), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2017b), »Verden 2030: Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2019a), »Organisation Strategy for the World Bank Group (WBG)«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2019b), »Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2020«, København: Udenrigsministeriet.
- Young-Powell, Abby (2019), »What happens when an aid department is folded?«, [devex.com https://www.devex.com/news/what-happens-when-an-aid-department-is-folded-96262](https://www.devex.com/news/what-happens-when-an-aid-department-is-folded-96262).

# The Trade Council og det økonomiske diplomati

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Inden oprettelsen af Danmarks Eksportråd i 2000 var grundlaget blevet skabt af en række initiativer i årene før. En tidlig indsats for efterspørgselsstyring og professionalisering af handelsarbejdet, en klar forståelse i toppen af Udenrigsministeriet for at fastholde Udenrigsministeriets relevans og et ønske fra bl.a. erhvervslivet om at skabe et statsligt enstrengt eksportfremmesystem i Udenrigsministeriet, som også gav adgang til det klassiske diplomati og ikke mindst ambassadørerne. Senere var det en høj grad af politisk bevågenhed omkring globaliseringens betydning for Danmark, som gav Eksportrådet medvind, bl.a. med Anders Fogh Rasmussens globaliseringsråd i nullerne. Efter finanskrisen kom der igen øget fokus på det, som Danmark skal leve af, og det var blandt andet bagtæppet for den første strategi for økonomisk diplomati i 2014, som satte fokus på at få den økonomiske*

*interessevaretagelse tænkt bredt ind i hele Udenrigsministeriet. Spørgsmålet er, om fokus på erhvervslivet og økonomisk diplomati er blevet så stærkt, at det har fortrængt andre dele af diplomatiet – især det klassiske diplomati – og derigennem svækket Danmarks generelle muligheder for at varetage danske interesser i bred forstand? Det er der ikke et entydigt svar på, men det er sikkert, at udenrigstjenesten generelt er blevet mindre i den periode, hvor der har været en oprustning på økonomisk diplomati. Med erhvervslivets briller er økonomisk diplomati en succes, men kan langt fra stå alene. Der er med de globale og centrale dagsordner, som presser sig på, mere end nogensinde brug for et stærkt samlet diplomati, som kan varetage danske interesser bredt og skabe de nødvendige alliancer og give Danmark indflydelse i EU og i verden uden for.*

I år fejrer vi Udenrigsministeriets 250 års jubilæum. Det er stort. Udenrigstjenesten har igennem sit lange liv spillet en central rolle for Danmarks sikkerhed, suverænitet og velstand. Det er måske lidt overset, men 2020 er også året, hvor vi kan fejre 20-året for etableringen af Danmarks Eksportråd eller Trade Council, som det hedder i dag. Det passer fint at fejre de to jubilæer sammen. Det arbejde, som Trade Council laver på eksportfremme, investeringsfremme og det handelspolitiske område, har næppe tidligere været så fuldt integreret i hele ministeriets arbejde som det er i dag, hvor det i tillæg er udvidet til økonomisk diplomati, som i endnu bredere forstand har danske erhvervsinteresser på kort og lang sig som omdrejningspunkt.

Selv startede jeg i Udenrigsministeriet i 1990 som nybagt statskundskabskandidat med en eksamen fra Aarhus Universitet og en Master fra London School of Economics i bagagen. Klar til at træde ind i diplomatiet og forfølge en karriere som klassisk diplomat. Jeg husker tydeligt beskeden, da jeg ankom på min første arbejdsdag: »Velkommen – du skal starte i handelsafdelingen.« Og jeg husker lige så tydeligt, at jeg tænkte: »hvad i alverden skal jeg dog der«. Måske fordi jeg – selv med min ringe erfaring – vidste, at det ikke ligefrem var det mest karrierefremmende sted at starte. Eksportfremmearbejdet nød på det tidspunkt begrænset anseelse i ministeriet, og med min statskundskabsbaggrund og med speciale i tysk indenrigspolitik var det nok ikke lige der, jeg havde set mig selv. Når jeg ser tilbage på et langt og på alle måder godt arbejds-

**ANNE H. STEFFENSEN**

adm. dir. Danske  
Rederier, diplomat i  
Udenrigsministeriet  
1990-2013,  
ahs@danishshipping.dk

liv i Udenrigsministeriet med fokus på det kommercielle og handelspolitiske arbejde, er en af sejrene, at det i dag er mindst lige så karrierefremmende at arbejde med handel og økonomisk diplomati som andre arbejdsområder i ministeriet. Siden har jeg skiftet diplomatiet og en ambassadørpost i London ud med dansk skibsfart og har dermed også fornøjelsen af at kunne kigge ind på Udenrigsministeriet udefra.

### Fra gammeldags handelsafdeling til Eksportrådet

Allerede tilbage i 1987 lagde Udenrigsministeriet de første byggesten til Eksportrådet med indførelsen af en betalingsordning for virksomheders brug af Udenrigsministeriets serviceydelser ikke mindst på de mange repræsentationer i udlandet. Indtil da var det gratis for virksomhederne at bruge udenrigstjenesten med det resultat, at efterspørgslen oversteg ressourcerne, og medarbejderne ikke havde en reel mulighed for at prioritere i henvendelserne. Ud over en frasortering af de mindre seriøse forespørgsler havde betalingsordningen den store sidegevinst, at det fik kvaliteten i de leverede ydelser til at stige markant. Det var der – med al respekt – også behov for. Talløse historier om fotokopier af »de gule sider« og manglende tilbagevenden på virksomhedernes henvendelser var der masser af. Med betalingsordningen blev der mere tid til den enkelte opgave, og der blev fra virksomhederne stillet betydeligt større krav til kvaliteten, fordi ydelsen repræsenterede en omkostning, som dermed også skulle levere en værdi.

Dermed var grundstenen lagt til et betydeligt tættere og mere ligeværdigt samspil mellem Udenrigsministeriet og erhvervslivet – og en større opbakning fra virksomhederne til udenrigstjenesten generelt. En opbakning, som dog ikke har betydet fravær af kritik fra erhvervslivet. For i kølvandet fulgte en årrække, hvor Udenrigsministeriet indførte indtjeningsmål (hvor repræsentationerne kunne beholde en del af merindtjeningen selv) og resultatkontraktstyring af repræsentationerne på eksportfremmeområdet, som gjorde, at mange repræsentationer fik et betydeligt fokus på mersalg og samtidig nedprioriterede opgaver, som ikke gav indtjening, men som også var til gavn for virksomhederne. Eksportfremmeområdet kom til at vedrøre alle på repræsentationerne – også ambassadørerne. Tidligere kunne man som ambassadør undgå at røre ved de kommercielle eller virksomhedsrelaterede opgaver, medmindre det var fine virksomheder som Mærsk eller Novo. Det blev der gjort op med, så ingen ambassadører kunne slippe afsted med ikke at arbejde med handel. Det skulle blive afgørende for den senere etablering af Danmarks Eksportråd.



**Tidligere kunne man som ambassadør undgå at røre ved de kommercielle eller virksomhedsrelaterede opgaver, medmindre det var fine virksomheder som Mærsk eller Novo. Det blev der gjort op med, så ingen ambassadører kunne slippe afsted med ikke at arbejde med handel**



I slutningen af 90'erne nedsatte Erhvervsministeriet en arbejdsgruppe »Industriens udviklingsgruppe« (Mandag Morgen, 1999) som skulle se på, om der kunne laves en bedre struktur for det statslige eksportfremmearbejde. Bagtæppet var en svag konkurrenceevne, som satte dansk industri under stort pres på eksportmarkederne, der gav sig udslag i tab af markedsandele. På det tidspunkt var det ikke kun Udenrigsministeriet, som lavede eksportfremmearbejde for virksomhederne. Arbejdet var spredt på Erhvervsministeriet, som havde handelskontorer rundt omkring i verden i større byer uden for hovedstæderne, By- og Boligministeriet, som havde bolig- og byggeattachéer, og Landbrugs- og Fødevareministeriet, som havde landbrugsattachéer (statskonsulenter), der varetog eksport- og veterinære interesser som udstationerede på relevante ambassader på de største eksportmarkeder.

Konklusionen blev et ønske om at lave en énstregen statslig eksportfremmestruktur med én indgang for virksomhederne. Den ressortkamp vandt vi i Udenrigsministeriet (Iversen, 2002: 313). Det var der mindst to grunde til. For det første var der efter mange års professionalisering en tillid til, at Udenrigsministeriet kunne løfte opgaven. Professionaliseringen var et udslag af, at der var en betydelig forståelse i toppen af Udenrigsministeriet for, at man måtte reformere ministeriet indefra for at forblive relevant. Dernæst var der uden tvivl fra især de store virksomheders side et ønske om adgang til hele udenrigstjenestens netværk og også de generelle diplomatiske kompetencer, som blandt andet ambassadørerne havde. Til gengæld blev en del af aftalen, at Eksportrådet skulle være en selvstændig søjle i Udenrigsministeriet med sæde i den øverste ledelse og med udpegning af en rådgivende bestyrelse bestående af bl.a. virksomheds- og organisationsrepræsentanter (Folketinget, 2000). Dermed lykkedes det også strukturelt at få givet det kommercielle arbejde i Udenrigsministeriet højere status, indflydelse og endnu mere bevågenhed fra øverste ledelse, inklusiv de siddende udenrigsministre.

Med Danmarks Eksportråd fik Udenrigsministeriet en stærk enhed, som skabte synlige og målelige resultater for et bredt udsnit af erhvervslivet, og som havde langt større og bredere berøringsflader i hele Danmark end de øvrige dele af Udenrigsministeriet. Med den første chef for Danmarks Eksportråd Birger Riis-Jørgensens egne ord: »Det hele er gjort så virksomhedsnært som muligt. Vi har arbejdet meget med vores værdier, og har i dag en meget moderne organisation« (Berlingske Business, 2005). Birger Riis-Jørgensen blev hovedpersonen i udviklingen af Eksportrådet til en mål- og resultatdrevet organisation, som satte virksomhederne i centrum.



**Det stærke fokus på målbare resultater blev startskuddet til den kontraktstyring, som Danmarks Eksportråd godt hjulpet af Finansministeriet, lagde for dagen**

Det stærke fokus på målbare resultater blev startskuddet til den kontraktstyring, som Danmarks Eksportråd godt hjulpet af Finansministeriet lagde for



dagen. Det blev også begyndelsen til, at indtjeningen blev en del af Udenrigsministeriets finansieringsgrundlag og dermed et fiskalt instrument, som gik langt videre end efterspørgselsstyring.

### **Turbo på globaliseringen – også politisk**

En anden primær grund til, at eksportfremme, investeringsfremme og det handelspolitiske arbejde fik en stadig mere fremtrædende placering i Udenrigsministeriet, var den styrke, som globaliseringsdagsordenen fik op igennem nullerne med ikke mindst Kinas indtræden i WTO i 2001. Det blev for alvor startskuddet til den stigende vækst i verdenshandlen og grænseoverskridende investeringer som følge af opsplitning af virksomhedernes værdikæder og udflytning af produktion. Det medførte også en stigende bevidsthed om at Danmark som en lille åben økonomi var afhængig af at blive en vindernation i en stadig mere globaliseret verden.

Det er derfor langt fra tilfældigt, at statsminister Anders Fogh Rasmussens Globaliseringsråd – nedsat i 2005 – på Udenrigsministeriets område stort set kun har anbefalinger om mere økonomisk diplomati som en del af opskriften på, hvordan Danmark skal klare sig i den globale konkurrence (Regeringen, 2006: 102-5).

Der blev også i nullerne større fokus på store erhvervsfremstød med deltagelse af toppolitikere, kongehuset og toppen af erhvervslivet. Anders Fogh Rasmussen havde selv en intensiv globaliseringsturné i Silicon Valley, Japan og Korea i 2006, Brasilien og Argentina i 2007 og Indien og Kina i 2008. Sidstnævnte lagde grunden til Danmarks strategiske partnerskab med Kina og de pandaer, som landede i København i 2019 (Udenrigsministeriet, 2008). På alle rejserne, som Eksportrådet i tæt samarbejde med Statsministeriet og repræsentationerne stod for planlægning og gennemførelse af, var han ledsaget af toppen af erhvervslivet, og det altoverskyggende tema var økonomisk samarbejde i alle afskygninger.

Møderne i det store udland gav både statsministeren og regeringen et førstehåndsindtryk af den indflydelse, som de danske kommercielle styrkepositioner og de danske virksomheders investeringer og know-how kunne give Danmark derude – den såkaldte soft power. Det kom ikke af sig selv. Vi arbejdede i Eksportrådet benhårdt for at få virksomhederne så langt ind i det diplomatiske maskinrum som muligt uden at gå på kompromis med den politiske relation og proces. Et godt eksempel er, at det lykkedes at få de danske virksomheder med helt ind til en mindre rundbordsmiddag med den indiske premierminister og hans topfolk under besøget i 2008. Det var guld værd.

### **Finanskrisen gav for alvor fokus på økonomisk diplomati**

Det gik forrygende godt i nullerne, men varede ikke ved. Vi blev i 2009 i den grad ramt af finanskrisen – og af forskellige grunde hårdere end mange andre lande.

Summen af kardemommen er, at det i kølvandet på finanskrisen, hvor også kampen om ressourcerne til ministerierne blev hårdere, blev vigtigt at tydeliggøre, hvad Eksportrådet i særdeleshed, men også Udenrigsministeriet i al almindelighed, kunne bidrage med; nemlig at sikre Danmark og danske virksomheder adgang til udenlandske markeder og beslutningstagere, som kunne skabe grundlag for fremtidig eksportvækst og dermed jobs og i sidste instans velfærd i Danmark. Sagt på en anden måde, så blev sammensmeltningen mellem udenrigs- og indenrigspolitik fuldstændig. Danmark som en lille åben økonomi i et globalt økonomisk kollaps gjorde, at Udenrigsministeriet blev endnu mere relevant som kommerciel fødselshjælper, problemknuser og døråbner for erhvervslivet. Og bevidstheden om netop den rolle var betydelig i alle dele af udenrigstjenesten, også fordi det var det eneste område, der for alvor var politisk vilje til at lægge ressourcer i. Sat på spidsen, så var det store fokus på økonomisk diplomati måske ikke kun udtryk for de inderste ønsker hos alle i Udenrigsministeriet, men det var der, hvor opbakningen til ressourcer til ministeriet var størst.



**Sat på spidsen, så var det store fokus på økonomisk diplomati måske ikke kun udtryk for de inderste ønsker hos alle i Udenrigsministeriet, men det var der, hvor opbakningen til ressourcer til ministeriet var størst**

Jeg sad selv som ambassadør fra 2011 i London og brugte mange kræfter på det kommercielle arbejde, selvom London også i høj grad er en traditionel udenrigspolitisk post med tætte udenrigs- sikkerheds- og forsvarspolitiske relationer og tyngde. Jeg var pinligt bevidst om, at vi på ambassaden skulle vise vores relevans over for danske virksomheder, som led under de meget vanskelige markedsvilkår, som fulgte i kølvandet på finanskrisen. Det var alt fra match-making mellem danske leverandører og potentielle britiske kunder til levering af direkte adgang til myndigheder og beslutningstagere for især den offentligt regulerede del af erhvervslivet. Som ambassadør brugte jeg – sammen med kompetente handelsfolk på ambassaden – en meget stor del af min tid på at få danske virksomheder rigtigt positioneret bl.a. på energiområdet. Min erfaring var, at økonomisk diplomati gav god adgang til også at drøfte andre sager af dansk interesse, især når der var tale om et sammenfald mellem en dansk kommerciel interesse på den ene side og en offentlig interesse på den anden side af bordet. Et godt eksempel er vindenergi, hvor vi er foregangsland, har kæmpe know-how og samtidig kan bidrage til at løse en konkret energi- og klimaudfordring.

Der blev for alvor sat ord på Udenrigsministeriets bredere rolle i at varetage danske økonomiske interesser på både kort og langt sigt med »Regeringens strategi for eksportfremme og økonomisk diplomati – Mere handel. Nye jobs« fra 2014. I strategien hedder det bl.a.:

*»Samtidig er det centralt for regeringen at styrke det generelle økonomiske diplomati. Med styrket økonomisk diplomati skal der ydes strategiske og værdiskabende indsatser i udlandet, der understøtter varetagelsen af Danmarks økonomiske interesser internationalt, herunder ved at markedsvilkår påvirkes favorabelt ift. danske interesser« (Regeringen, 2014:7).*

Økonomisk diplomati blev med Martin Marcussens ord »det nye sort i udenrigstjenesten« (Marcussen, 2014) og blev betegnelsen for en samtænkning af alle Udenrigsministeriets instrumenter med henblik på i endnu højere grad at varetage Danmarks både kort- og langsigtede økonomiske interesser.

Det er det fortsat. Og er fulgt op med yderligere udredninger og strategier – senest med »Regeringens strategi for økonomisk diplomati. Adgang til verden – nye veje til vækst« fra 2018. Nu også med fokus på tech-diplomati og de store tech-giganter rolle i verden både kommercielt, regulatorisk og politisk (Regeringen, 2018).

### Økonomisk diplomati kan ikke stå alene

Dengang vi i 90'erne arbejdede benhårdt for at få professionaliseret eksportfremmearbejdet og løftet områdets anseelse i Udenrigsministeriet, havde vi en vision om, at den måde, vi arbejdede og tænkte på, skulle gennemsyre resten af ministeriet. Det er på lange stræk lykkedes med økonomisk diplomati som en overordnet frase for, hvordan man arbejder med erhvervslivets interesser i hele huset. Og det har været godt og nødvendigt for at sikre en stærk kompetence og indsats for danske virksomheders eksport, investeringer og adgang til udenlandske markeder.



**Er fokus på erhvervslivet og økonomisk diplomati blevet så stærkt, at det har fortrængt andre dele af diplomatiet?**

Spørgsmålet er, om vi på mange måder har sejret ad helvede til? Er fokus på erhvervslivet og økonomisk diplomati blevet så stærkt, at det har fortrængt andre dele af diplomatiet – især det klassiske diplomati – og derigennem svækket Danmarks generelle muligheder for at varetage danske interesser i bred forstand?

Det er og har været en del af debatten om udenrigstjenesten gennem de senere år og er senest udtrykt meget klart af de tidligere udenrigsministre Uffe Ellemann-Jensen, Mogens Lykketoft og Martin Lidegaard samt den tidligere departementschef i Udenrigsministeriet Ulrik Federspiel så sent som i sommeren 2019, hvor hovedbudskabet var, at Danmark mister indflydelse i EU og internationalt, blandt andet fordi Udenrigsministeriet har været klemmt økonomisk, og fordi indtjeningsmål og direkte servicering af erhvervslivet har fortrængt det klassiske diplomati (Berlingske, 2019).

Det er i hvert fald uomtvisteligt, at den danske udenrigstjeneste er skåret ned i størrelse gennem de seneste 20 år (Taksøe-Jensen, 2016: 20), og at eksportfremme og økonomisk diplomati er kommet til at fylde mere hos mange medarbejdere, herunder ambassadører. Derudover er de ressourcer, udenrigstjenesten har på repræsentationerne i udlandet, over årene blevet smurt stadigt tyndere ud, så der er 17 pct. af de danske ambassader, som kun har 1-2 udsendte diplomater (Taksøe-Jensen, 2016: 23). Der er grænser for hvor meget klassisk diplomati der er mulighed for at lave med så små kiosker derude. En del af forklaringen skal nok også findes i, at der, i det omfang der er tilført nye midler til Udenrigsministeriet, har været tale om øremærkede penge til nye indsatser, fordi der er meget lidt politisk musik i at finde nye penge til eksisterende aktiviteter.

For mit eget vedkommende er jeg fra min nuværende udkigspost i erhvervslivet, og med den udvikling verden gennemgår, blevet mere og mere overbevist om, at vi i den grad har brug for et diplomati, som kan varetage danske interesser bredt. Økonomisk diplomati er kommet for at blive, men kan ikke stå alene.

I skibsfarten har vi mange eksempler. Et godt et af slagsen er den store aktivitet, som danske rederier har i Afrika. Næsten 10 pct. af al vores aktivitet vedrører det afrikanske kontinent, og en stor del af aktiviteten er koncentreret i Vestafrika omkring Guinea-bugten. Vi har en stor og tiltagende udfordring omkring sikkerheden for vores søfolk og skibe, fordi området er plaget af hyppigt og meget brutalt pirateri. Vores udfordringer i Vestafrika kan ikke løses alene med økonomisk diplomati. Det kræver en langt bredere indsats, hvor det giver mening at bruge et bredt spektrum af diplomatiske instrumenter fra både den sikkerheds-, udenrigs-, handels-, og udviklingspolitiske værktøjskasse, og hvor der ikke mindst er behov for at få EU og lande uden for EU med ombord.

Ud over det konkrete eksempel så er der simpelthen for mange store globale og centrale dagsordner, som presser sig på – også for dansk erhvervsliv generelt. Mange af de søjler, som Danmarks velstand og sikkerhed bygger på, er under pres og kan ændre sig markant i de kommende år på en måde, som ikke nødvendigvis tjener danske erhvervsinteresser. Udfordringerne står i kø, og der er flere end dem, som kan nævnes her: Det transatlantiske samarbejde – grundstenen i vores udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor sammenholdet er blevet betydeligt mere skrøbeligt med USA's America First-tilgang, som formentlig ikke går væk, selv hvis Trump taber valget i november 2020. Vigende opbakning til den internationale retsorden – også på handelsområdet i WTO – som vi som lille land nyder godt af. Stigende protektionisme og økonomisk nationalisme har medført flere barrierer og gjort det sværere at indgå frihandelsaftaler. Teknologikamp mellem Kina på den ene side og USA og EU på den anden side. Kinas strategiske tilgang til investeringer både i Kina og udenfor bl.a. med Belt & Road-initiativet. Ruslands oprustning i Arktisk og den fremtidige brug af Nordøstpassagen. EU, som med Storbritanniens udtræden

betyder, at Danmark mister sin ældste og nærmeste allierede på bl.a. frihandel og mindre regulering, og som indebærer, at Danmark skal bruge mange flere kræfter på at opbygge nye alliancer. Og sidst, men ikke mindst en global klimakrise, som det vil være en bunden opgave for verden at løse, og hvor dansk erhvervsliv har en stor interesse i, at Danmark er med til at sikre, at EU og lande udenfor bidrager. Klimapolitik bliver de kommende år i høj grad også udenrigspolitik og global fordelingspolitik.

Hvis man skal koge det helt ind til benet – også set med erhvervsbriller – så er de grundlæggende værdier og den liberale tilgang til verden, som har gjort Danmark rigere og givet os store gevinster af globaliseringen, under stærkt pres. Det pres ser ikke ud til at blive mindre i det årti, vi lige er gået ind i. De store grænseoverskridende problemer løses ikke ved snæver varetagelse af erhvervslivets eller danske virksomheders interesser. Der er med andre ord mere end nogensinde behov for, at Danmark spiller en aktiv diplomatisk rolle, som går videre end det, der ligger inden for økonomisk diplomati. Spørgsmålet er hvordan?

Set med erhvervsbriller er der to oplagte svar. Det ene er EU. Der er grund til at tro på, at 20'erne kan blive EU's årti. Et årti, hvor Danmark sætter sejlene til for at styrke vores egen indflydelse i EU og EU's indflydelse i verden. Vi har i erhvervslivet fået en stigende erkendelse af, at EU også på det kommercielle og økonomiske område er vores eneste garant og mulighed for at holde vores markeder åbne, adressere unfair konkurrence både ude og hjemme og fastholde en stærk stemme for en liberal og regelbaseret verdensorden.

Det andet er at styrke vores diplomatiske tilstedeværelse i toneangivende vækstlande globalt og regionalt, som vil være nøgleaktører i de udfordringer, som ligger foran os. Vi har i den grad brug for den viden, som ambassaderne indsamler, og det netværk af kontakter, som vores diplomater ude i verden har. Både til formidling hjem til regeringen og offentlige og private aktører i Danmark, men også til at kunne perspektivere de interesser, som Danmark har i verden, og som skal løftes ind i EU-arbejdet. Diplomati kan spille en stærk rolle som en troværdig kilde til information i en verden præget af mangel på autoritative kilder og fake news.

I den verden, som vi ser ind i, er Danmark – selv hvis vi vedbliver med Obamas ord at »Punch above our weight« – for lille en spiller til alene for alvor at kunne rykke på de store og svære dagsordener. Vi kan gå foran, og vi kan inspirere andre lande og formulere idéer og løsninger. Men de fleste store udfordringer kræver et stærkt diplomati – ikke kun økonomisk diplomati, klassisk diplomati eller for den sags skyld sikkerhedspolitisk diplomati, men et stærkt samlet diplomati, som skaber de nødvendige alliancer og giver Danmark indflydelse i EU og i verden udenfor.

## Litteraturliste

- Berlingske (2019), »Dansk diplomati er skåret ned og mister anseelse«, 9. juni.
- Berlingske Business (2005), »14. december 2005: Den kommercielle embedsmand«, 14. december.
- Folketinget (2000), »Forslag til Lov om visse aspekter af Danmarks Eksportråds virke«, 24. oktober.
- Iversen, Mads Holm (2002), »Laksko og gummistøvler: Kampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om eksportfremmearbejdet«, *Politica*, 34(2): 313-30.
- Mandag Morgen (1999), »Erhvervsminister vil bryde industriens negative spiral«, nr. 5, 1. februar.
- Marcussen, Martin (2014), »Økonomisk diplomati: Det nye sort i udenrigstjenesten«, *Tidsskriftet Ræson*, 8. april.
- Regeringen (2006), »Fremgang, Fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi«, Globaliseringsrådets anbefalinger, april, København.
- Regeringen (2014), »Regeringens strategi for eksportfremme og økonomisk diplomati – Mere handel. Nye jobs«, København.
- Regeringen (2018), »Regeringens strategi for økonomisk diplomati – Adgang til verden – nye veje til vækst«, marts, København.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid: Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik«, maj, København.
- Udenrigsministeriet (2008), »Danmark i Kina. Danmarks strategiske partnerskab med Kina«, oktober, København.



# EU-koordination

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Den danske EU-beslutningsprocedure har, siden Danmark blev medlem af EF i 1973, været en hjørnesten i Danmarks europapolitik. Proceduren kombinerer på effektiv vis hensynet til demokratisk legitimitet og effektiv varetagelse af danske interesser. Samtidig med at de bærende principper består, har beslutningsproceduren udviklet sig over tid. Den tilpasses løbende til nye politiske behov under skiftende regeringer og Europaudvalg. Det er sket i form af i alt 30 beretninger men i høj grad også via en løbende løsningsorienteret dialog mellem Folketingets Europaudvalg og udenrigsministeren. Udenrigsministeriet varetager den koordinerende*

*rolle i krydsfeltet mellem de forskellige aktører og hensyn. Udenrigsministeren står i spidsen for at sikre et velfungerende samarbejde med Europaudvalget, koordination og synergi på tværs af ministre og ministerier samt hensynet til horisontale aspekter af europapolitikken. Fagministerierne har over tid udviklet stærke og velfungerende set-ups til håndtering af EU-sagerne. Ministerierne har dygtige forhandlere på EU-repræsentationen i Bruxelles og gode kontakter i hovedstæderne. Den fælles opgave er at få disse hensyn og instrumenter til at spille godt sammen. Det er man lykkedes godt med fra dansk side.*

**JESPER FERSLØV  
ANDERSEN**  
Kontorchef,  
Udenrigsministeriet,  
jesand@um.dk

Den danske EU-beslutningsprocedure er betegnelsen for den strukturerede proces, som EU-sager fast behandles efter i Danmark. Selvom emnet kan lyde teknisk og rutinepræget, er der tale om et både dynamisk og forretningskritisk område for Udenrigsministeriet og centraladministrationen såvel som Folketinget og eksterne interessenter.

Folketinget og regeringen har en direkte og stærk interesse i, hvordan beslutningsproceduren er indrettet og fungerer i praksis. Ministerierne under skiftende regeringer arbejder på grundlag af proceduren og bidrager løbende til dens udvikling og optimering. Proceduren strukturerer samtidig samarbejdet mellem aktører i København og EU-repræsentationen i Bruxelles samt i forholdet til de danske ambassader i EU-landene.

Jeg begyndte som fuldmægtig i Udenrigsministeriet for ca. 20 år siden. Mit første job var netop i kontoret for EU-koordination. Det var en god læreplads. Arbejdet med EU-koordination ligger i krydsfeltet mellem en bred vifte af aktører og hensyn. Arbejdet i denne del af det europapolitiske maskinrum giver erfaringer, som er relevante i mange forskellige funktioner i Udenrigsministeriet såvel som andre steder på Slotsholmen. Den oplevelse deler jeg med mange kolleger.

I denne artikel vil jeg beskrive de grundlæggende principper i den danske EU-beslutningsprocedure, og hvordan proceduren fungerer, samt redegøre for historiske og nye udviklingstræk.

## Principperne i den danske EU-beslutningsprocedure – legitimitet og effektivitet

Danmarks holdning til EU-sager fastlægges i det, der kaldes den danske EU-beslutningsprocedure. Undervejs i processen inddrages Folketinget, de danske ministerier, relevante interesseorganisationer m.fl. Målet er at sikre en solid og bred forankring af den danske holdning indadtil i Danmark og udadtil i forhold til EU. Det er særlig vigtigt med bred politisk støtte bag regeringens forhandlingsposition i et land som Danmark, hvor mindretals-regeringer er hovedreglen. Den danske EU-beslutningsprocedure er baseret på særligt to hensyn: legitimitet og effektivitet.

### Demokratisk legitimitet

EU-procedurens anker er dens demokratiske legitimitet. Det er i både Folketingets og regeringens interesse, at Folketingets Europaudvalg tidligt bliver opmærksom på EU-sagerne. Det gælder navnlig de tunge og komplekse sager, hvor der er væsentlige dansk interesser på spil. Der har i den seneste tid været fokus på at finde en systematik til bedre sikring af den tidlige inddragelse, som har betydning for partiernes og folketingsmedlemmernes mulighed for at analysere, stille spørgsmål samt formulere en holdning til sagerne.

Europaudvalgets engagement har samtidig en afsmittende virkning på den generelle europapolitiske debat i Danmark. Hvor levende og intens den er, hænger også sammen med, hvor aktivt og hvor tidligt Europaudvalget og dets medlemmer går ind i sagerne.

Regeringen er forpligtet til at orientere Europaudvalget så tidligt som muligt om sager af såkaldt *større rækkevidde*. Rækkevidden af en sag handler om dens politiske, økonomiske og juridiske indhold og konsekvenser for Danmark. I 2019 blev det i en ny såkaldt procedureberetning, jf. nedenfor, slået fast, at regeringen som »klar hovedregel mundtligt orienterer Europaudvalget om sådanne EU-sager mindst én gang, før de forelægges til forhandlingsoplæg«. Et forhandlingsoplæg er det grundlag, som regeringen forhandler ud fra på Danmarks vegne i EU i en given sag, dvs. de elementer i forslaget, som Danmark prioriterer eller er imod.

Formålet med beretningen fra 2019 er at skabe en metode, der sikrer, at Europaudvalgets medlemmer tidligere får kendskab til sagerne og mulighed for at gøre regeringen bekendt med deres synspunkter. Det ligger den nuværende såvel som tidligere regeringer på sinde at bidrage til den tidlige involvering af Europaudvalget.

Som konkret eksempel tog udenrigsministeren i februar 2020 som noget nyt initiativ til en såkaldt teknisk briefing af Europaudvalget om regeringens for-

ventninger til større sager under Ursula von der Leyen-Kommissionen, kort tid efter at den nye Kommission havde fremlagt sit arbejdsprogram. Formålet var at give Europaudvalget et samlet overblik over forventningerne til den nye Kommission på tværs af sagsområder, før den nye lovgivningscyklus for alvor gik i gang. Briefingen kunne dermed være et værktøj til at identificere sager af langsigtet politisk interesse for Europaudvalget. Danmarks Coreper II- og Coreper I-ambassadører deltog i briefingen på videolink fra Bruxelles og kunne besvare tekniske spørgsmål fra Europaudvalgets medlemmer.

### **Effektiv varetagelse af danske interesser**

Den andet grundlæggende hensyn i den danske EU-beslutningsprocedure er effektivitet. Effektiv varetagelse af danske interesser i forhandlingerne i Bruxelles forudsætter, at de danske synspunkter er velkoordinerede. Den danske stemme i EU lyder stærkest, når budskabet på et tidligt tidspunkt er udtryk for en – politisk og fagligt – konsolideret dansk holdning. Det gavner Danmarks indflydelse, at de andre medlemslande tidligt ved, hvor Danmark står.

Det er en stor styrke ved den danske EU-beslutningsprocedure, at den sikrer, at de danske prioriteter fremføres konsistent på tværs af rådsformationer, Coreper og arbejdsgrupper. Flere lande anerkender, at Danmark i kraft af dette forhandler med stor troværdighed. Omvendt gavner det ikke troværdigheden og gennemslagskraften, hvis der zig-zagges for meget undervejs i forhandlingerne. Det gælder i princippet for alle lande, men navnlig for mindre lande som Danmark.

### **EU-beslutningsproceduren – den regeringsinterne koordination og samspillet med Europaudvalget**

Udenrigsministeriet har den centrale koordinerende rolle i den danske EU-beslutningsprocedure internt i regeringen og i forhold til Folketingets Europaudvalg. Ministerierne er hver især ansvarlige for håndteringen af sagerne på de enkelte sagsområder. Fastlæggelsen af regeringens holdning til en given EU-sag sker internt i regeringen på tre niveauer: specialudvalgene, EU-udvalget og regeringen. Undervejs i processen forankres den danske EU-politik i Folketingets Europaudvalg.

### **Specialudvalgene**

Regeringen har nedsat ca. 30 specialudvalg, der beskæftiger sig med EU-sager på forskellige politikområder, som f.eks. sundhed, miljø og økonomisk politik. Specialudvalgene er embedsmandsudvalg opdelt på sagsområder i EU (f.eks. specialudvalget for sundhedsspørgsmål). Det fagministerium, som har ansvaret for det pågældende sagsområde, varetager formandskabet i specialudvalget. I en række tilfælde er interesseorganisationer også repræsenteret i udvalgene. Udenrigsministeriet er repræsenteret i alle specialudvalg. Andre tværgående ministerier er repræsenteret i mange udvalg. Specialudvalgene drøfter på et tidligt tidspunkt sagerne og udarbejder forslag til danske holdninger. Herefter følger specialudvalgene traditionelt sagerne helt frem til deres vedtagelse.

Inddragelsen af eksterne interessenter i form af interesseorganisationer m.fl. styrker forankringen i samfundet af den danske holdning. Det er også med til at sikre kendskab til sagen før den senere implementering af den pågældende beslutning.

### **EU-udvalget**

EU-udvalget, som er det andet niveau i proceduren, har ansvaret for den overordnede koordination af EU-politikken på embedsmandsniveau. EU-udvalget forbereder sagerne til regeringen. En vigtig opgave i EU-udvalget er behandlingen af kommende rådsmøder og de sager, som er på rådsmødedagsordenen. Udvalget tager sig også af spørgsmål af horisontal karakter. Det drejer sig bl.a. om tværgående problemstillinger, som Danmark har behov for at få løst, men som de enkelte ministerier ikke har tilstrækkelig kapacitet til selv at løfte, eller hvor en tværgående tilgang er mest effektiv.

Horisontale drøftelser i EU-udvalget kan også dreje sig om at udveksle erfaringer og best practices i arbejdet med at varetage danske interesser i forhold til f.eks. Kommissionen og Europa-Parlamentet.

EU-udvalget består af embedsmænd fra ministeriernes EU-enheder. Udenrigsministeriet varetager formandskab og sekretariatsfunktion for udvalget, der typisk mødes hver tirsdag.

### **Regeringen**

Når en sag er færdigbehandlet i EU-udvalget, vil den blive godkendt i det tredje niveau i proceduren, regeringen. Den danske holdning i EU-sager godkendes i en række tilfælde i skriftlig procedure i regeringen. Det er helt naturligt og en effektiv måde at sikre en koordineret regeringslinje i sagerne på. Det samlede antal sager, som man fra dansk side skal tage stilling er meget stort. Langt fra alle sager kalder på en egentlig regeringsdrøftelse.

Der er særligt behov for politisk fokus på de væsentlige EU-sager. Det er i Danmarks interesse med en strategisk tilgang, så man ikke skal hoppe fra tue til tue i sager af stor betydning for Danmark. Det er historisk set en væsentlig ny udvikling, at EU-sagerne fylder så meget, som tilfældet er, i de stående udvalg i regeringen, herunder regeringens koordinationsudvalg, økonomiudvalget og som noget nyt udvalget for grøn omstilling.

### **Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg varetager den parlamentariske kontrol med den danske EU-politik og sikrer opbakning til regeringens linje i forhandlingerne. Regeringens samspil med Europaudvalget (tidligere Markedsudvalget) er fastlagt i Tiltrædelsesloven fra 1973. Det konkrete samspil mellem Europaudvalget og regeringen er siden udviklet gennem ca. 30 beretninger afgivet af Europaudvalget, som – når det gælder procedurespørgsmål – er tiltrådt af regeringen.

Europaudvalget mødes som udgangspunkt om fredagen og behandler sager på den kommende uges rådsmøder. Møderne er åbne for offentligheden og livestreames. I visse sager kan det dog være nødvendigt at lukke dørene for offentligheden. Det sker f.eks., når der er behov for drøfte andre landes positioner i en given sag.

Det følger af Europaudvalgets beretninger, at regeringen forelægger sager af væsentlig betydning for udvalget til orientering. I sager af større rækkevidde forelægger regeringen et såkaldt mundtligt forhandlingsoplæg, som udvalget skal tage stilling til.

Europaudvalgets 29 faste medlemmer taler med den vægt, deres parti har i folketingssalen, men stemmer ikke. I stedet konstaterer udvalgets formand, om der er et flertal imod forhandlingsoplægget. Såfremt der ikke er et flertal imod regeringen, forhandles der på dette grundlag i EU. Dermed sikres det, at Folketinget er informeret om regeringens arbejde i Rådet, og at et flertal i Folketinget bakker op om regeringens ageren i forhandlingerne. I nogle tilfælde sker der under forhandlingerne i EU grundlæggende ændringer i et forslag, som medfører, at regeringen skal tilbage til Europaudvalget for at forelægge et nyt forhandlingsoplæg.



**Regeringens inddragelse af Europaudvalget skal ske på en sådan måde, at hensynet til såvel Folketingets indflydelse og kontrol som regeringens forhandlingsfrihed respekteres**

Regeringens inddragelse af Europaudvalget skal ske på en sådan måde, at hensynet til såvel Folketingets indflydelse og kontrol som regeringens forhandlingsfrihed respekteres. Behovet for at finde netop dette balancepunkt anerkendes af både Folketinget og regeringen.

I den seneste tid har der været fokus på, hvordan forhandlingsoplæggene konkret formuleres. Udenrigsministeren tog i september 2019 som konsekvens af debatten i udvalget initiativ til at ensarte formuleringerne i regeringens forhandlingsoplæg på tværs af de forskellige sager. Formålet med initiativet var at sikre mere fokus på det politiske indhold i sagerne og en klarere politisk forventningsafstemning mellem udvalg og regering. Samtidig var det formålet at begrænse de mange uproduktive diskussioner om det specifikke ordvalg fra regeringens side. Europaudvalgets formand tog godt imod initiativet.

### **Den danske EU-beslutningsprocedure – kontinuitet og fornyelse**

De centrale principper og elementer i den danske EU-beslutningsprocedure, der er beskrevet ovenfor, blev grundlæggende lagt fast, da Danmark blev medlem af EF i 1973.

»Det er vigtigt at fastholde som noget centralt, at danske synspunkter må fremlægges over for udenlandske forhandlingspartnere i en koordineret form, hvor balancen mellem forskellige, ikke nødvendigvis altid sammenfaldende interesser på forhånd er fundet i et samarbejde på indenlandsk plan. For at løse denne opgave kræves ikke blot et nært samarbejde mellem udenrigsministeriet, de øvrige grene af statsstyrelsen og andre organer og institutioner. Det kræves også en konstant koordination på alle niveauer inden for selve Udenrigsministeriet« (Folketingstidende, 1973-74: spalte 986).

»Regeringen rådfører sig med folketingets markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres. Forud for forhandlinger i EFs råd om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtlig markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateret et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag« (Markedsudvalget, 1973: spalte 989-92).

Det tætte samarbejde mellem regeringen og Folketinget såvel som internt i regeringen og mellem ministerierne har gennem en periode på over 45 år udgjort rygraden i den danske EU-beslutningsprocedure. Dansk europapolitik er blevet udformet på grundlag af denne proces.

Procedurens holdbarhed skyldes grundlæggende, at den kombinerer effektiv interessevaretagelse med en stærk parlamentarisk forankring. Det har været tilfældet under skiftende regeringer og skiftende Folketing og Europaudvalg.

De bærende princippers kontinuitet må ikke forveksles med, at beslutningsproceduren har været statisk. Den er løbende blevet tilpasset til nye politiske behov under skiftende regeringer og Europaudvalg. Jeg vil særligt fremhæve to udviklingstræk.

### **Samsillet med Folketinget – Europaudvalget og fagudvalgene**

Af tiltrædelsesloven fra 1973 fremgår det, at »regeringen underretter Folketingets Europaudvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig«.

Denne underretningspligt er som beskrevet blevet præciseret gennem de ca. 30 beretninger, som siden er blevet aftalt mellem regeringen og Folketingets Europaudvalg. Afgivelsen af en ny beretning indebærer ikke, at tidligere beretninger bortfalder. Der er i stedet tale om et kumulativt princip, hvor den nye beretning udgør en tilføjelse til de eksisterende beretningers beskrivelser af regler og procedurer. På den måde har Folketinget og regeringen løbende i dialog fundet løsninger på de nye behov og udfordringer, som er opstået som følge af den politiske udvikling i EU og i Danmark.



Samarbejdet mellem regeringen og Europaudvalget er samtidig ikke alene et spørgsmål om, hvad der følger af beretningerne. I det daglige forsøger begge parter at sikre, at der smidigt findes løsninger på konkrete behov og udfordringer. Det sker bl.a. via uformel dialog mellem udenrigsministeren og formandskabet for Europaudvalget hhv. europaordførerne. Der er ligeledes en god daglig kontakt mellem sekretariatene i Folketinget og i Udenrigsministeriet.

Som konkret eksempel kan nævnes den øgede anvendelse af tekniske briefinger af Europaudvalget i 2019-2020. Både regeringen og Folketinget har fundet det hensigtsmæssigt at gennemføre tekniske briefinger om større sager som f.eks. Brexit og EU's flerårige finansielle ramme. Formålet har været at sikre ekstra gode muligheder for, at Folketingets Europaudvalg kunne komme i dybden med disse for Danmark strategiske vigtige sager. De tekniske briefinger gennemføres af ministeren med deltagelse af relevante embedsmænd.



**Også Folketingets fagudvalg spille en vigtig rolle i dansk europapolitik. Det er op til det enkelte fagudvalg, hvordan de konkret vil anvende de instrumenter, de råder over, i behandlingen af EU-sager inden for deres fagområde**

Også Folketingets fagudvalg spille en vigtig rolle i dansk europapolitik. Det er op til det enkelte fagudvalg, hvordan de konkret vil anvende de instrumenter, de råder over, i behandlingen af EU-sager inden for deres fagområde. Fagudvalgene kan f.eks. indkalde den relevante minister i samråd forud for rådsmøderne i EU. De kan også stille udvalgsspørgsmål til regeringen samt komme med udtalelser om forslag og høringsdokumenter fra Kommissionen. Regeringen udarbejder såkaldte grund- og nærhedsnotater om lovforslag fra Kommissionen og andre væsentlige initiativer. Disse notater tilgår Europaudvalget såvel som det relevante fagudvalg.

Der er i praksis forskel på, i hvilken udstrækning Folketingets fagudvalg i praksis benytter sig af de instrumenter, som Folketinget råder over. Et af de udvalg, der både historisk og i dag spiller en meget aktiv rolle, er Miljø- og Fødevareudvalget. I Miljø- og Fødevareudvalget er det f.eks. fast praksis, at ministeren møder op *før* forelæggelsen af rådsmødet i Folketingets Europaudvalg. Denne praksis bidrager til en stærk faglig fundering af Danmarks forhandlingsposition i sagerne, som kommer Danmark til gavn i forhandlingerne.

Folketingsmedlemmer uden for Europaudvalget, som har særlig interesse i en given sag, har mulighed for at deltage i regeringens forelæggelse af sager i Europaudvalget. Fagudvalgene har også en vigtig funktion i spørgsmålet om nærhedsprincippet. Hvis et fagudvalg skønner, at et forslag er i strid med nærhedsprincippet, kan det sende en indstilling til Folketingets Europaudvalg. Såfremt Europaudvalget er enig i vurderingen, kan udvalget sende den videre til Kommissionen på vegne af Folketinget.

Der er ikke noget modsætningsforhold mellem, at et fagudvalg og Europaudvalg begge engagerer sig stærkt engageret i EU-sagerne. Tværtimod. Jo stærkere Europaudvalgets engagement er, desto stærkere indflydelse kan fagudvalgene få via bidrage til sagerne. Og tilsvarende. Jo stærkere engageret fagudvalgene er, desto bedre grundlag har Europaudvalget får at tage stilling, når regeringen forelægger sagerne.

### **Samspillet mellem fagministerierne og Udenrigsministeriet**

Et af de mest markante udviklingstræk i den danske EU-koordination er styrkelsen af fagministeriernes kapacitet på EU-området. I løbet af navnlig 1990'erne tog denne udvikling for alvor fart. Indtil da havde Udenrigsministeriet ikke alene stået for koordinationen af EU-beslutningsproceduren. Man havde også haft en vigtig rolle i den mere substantielle håndtering af sagerne på nogle ministeriers områder.



**Med EU's voksende rolle på de sektorpolitiske områder og den stigende kompleksitet i sagerne blev det nødvendigt for fagministerierne at styrke kapaciteten. I dag har alle ministerier med EU-berøring velfungerende og effektive EU-kontorer**

Med EU's voksende rolle på de sektorpolitiske områder og den stigende kompleksitet i sagerne blev det nødvendigt for fagministerierne at styrke kapaciteten. I dag har alle ministerier med EU-berøring velfungerende og effektive EU-kontorer. Ministerierne er meget aktive og dygtige til at præge sagerne, herunder i nogle tilfælde tidligt i processen via kontakter i Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Fagministerierne har dygtige forhandlere på den danske EU-repræsentation i Bruxelles i form af de såkaldte attachéer, som er udsendt af ministerierne. Fagministerierne har opbygget kontakter til deres counterparts i de europæiske hovedstæder. Det gør det nemt og effektivt for ministerierne at udveksle synspunkter, skabe alliancer samt udarbejde fælles indspil til forhandlingerne.

Fagministerierne trækker i stigende grad også på de danske ambassader i EU-landene. De bilaterale ambassader spiller sammen med EU-repræsentationen en vigtig rolle i forhold til at kortlægge forhandlingssituationen og med at sikre støtte til danske mærkesager. Ambassaderne *taskes* i dag af alle ministerier og er i praksis hele centraladministrationens udenrigstjeneste. Det er en kerneopgave for de bilaterale ambassader at bidrage med merværdi til ministerierne i varetagelsen af danske interesser. Derfor er det en opgave, som i stigende grad indgår i den feedback og evaluering, som ambassaderne modtager fra Udenrigsministeriet.

Ambassaderne kan kun udføre dette arbejde effektivt, hvis de er godt briefet af ministerierne om de danske synspunkter og den bagvedliggende analyse.

Det har prioritet i Udenrigsministeriet at sikre en god løbende dialogproces mellem ministerierne og ambassaderne. Konkret sker det i det daglige arbejde med instruktioner, videokonferencer og uformel kontakt. Det foregår også i forbindelse med det årlige ambasadørmøde og de såkaldte »ambassade-dage«, hvor EU-sagsbehandlerne på ambassaderne mødes med ministerierne i København.

Den beskrevne udvikling har ændret på samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og de øvrige ministerier. I min optik er der tale om et plussumsspil, der styrker Danmarks indflydelse i EU.

Jo stærkere fagministerierne selv håndterer sagerne i Bruxelles og i forhold til Folketingets Europaudvalg, desto bedre kan Udenrigsministeriet fokusere på de horisontale aspekter af Europapolitikken, herunder sikring af sammenhænge mellem sager på tværs, tværgående løsninger af fælles problemer, udveksling af gode erfaringer, stordrift m.v. Udviklingen er med til at skærpe Udenrigsministeriets leverancer som koordinator af proceduren og giver samlet set en stærkere koordineret dansk europapolitik med øget dansk indflydelse som resultat.

### ***Implementeringen af EU-retsakter i Danmark***


Ovenfor er der redegjort for udviklingstræk i den danske EU-beslutningsprocedure – strukturelle og helt konkrete nye elementer. Selvsagt er ikke alle aspekter af EU-proceduren fremhævet. En dagsorden, som også bør fremhæves, er implementering af EU-retsakter i Danmark.

Den tidligere regering etablerede et regeringsudvalg med det formål at øge indsatsen for at undgå unødigt overimplementering af EU-retsakter i Danmark. Implementeringsudvalget havde særligt fokus på den erhvervsrettede EU-regulering. Særligt skulle det sikres, at danske virksomheder ikke blev pålagt unødige ekstra byrder i gennemførelsen af EU-lovgivning sammenlignet med deres konkurrenter i andre lande.

Regeringen har videreført dette arbejde, som nyder stor støtte i erhvervslivet. Tidligt efter tiltrædelsen besluttede regeringen således at nedsætte Erhvervslivets EU- og Regelforum. Det rådgiver regeringen i dens arbejde for at gøre det enkelt at drive virksomhed i Danmark og for at undgå unødigt overimplementering af erhvervsrettet EU-lovgivning i Danmark. Forummet har en proaktiv rolle og kan komme med forslag til regeringens arbejde med tidlig interessevaretagelse i EU på erhvervsområdet. Det kan tillige foreslå regeringen at gennemføre såkaldte nabotjek, så det kan vurderes, hvordan andre lande implementerer EU-lovgivning sammenlignet med Danmark. Forummet er en sammenlægning af de to tidligere rådgivende organer – Virksomhedsforum for enklere regler og Implementeringsrådet.

## Den tidlige interessevaretagelse

Den danske EU-beslutningsprocedure har vist sig effektiv til at sikre koordinationen i fastlæggelsen af danske forhandlingspositioner. Det gælder internt under skiftende regeringer og i forhold til Folketingets Europaudvalg.

 **Beslutningsprocesserne sker også ofte ad mere uformelle kanaler. En tidlig og strategisk tilgang, hvor der sættes ind, f.eks. før Kommissionen fremsætter et konkret forslag, er vigtig for at sikre størst mulig indflydelse**

Den løbende udvikling og udvidelse af EU-samarbejdet indebærer, at beslutningerne langt fra kun træffes rundt om mødebordene. Beslutningsprocesserne sker også ofte ad mere uformelle kanaler. En tidlig og strategisk tilgang, hvor der sættes ind, f.eks. før Kommissionen fremsætter et konkret forslag, er vigtig for at sikre størst mulig indflydelse.

Den tidlige interessevaretagelse har altid været et vigtigt element i den danske EU-beslutningsprocedure, men er i dag genstand for stigende fokus. Det gælder ikke kun internt i regeringen, hos arbejdsmarkedets parter, erhvervslivets organisationer, forbrugerorganisationer m.v. Stadigt flere aktører formulerer egne konkrete EU-prioriteter og strategier til at fremme dem.

Jo tidligere man fra dansk side kan fastlægge sine proaktive interesser, desto mere effektivt kan man præge dagsordener og konkrete forslag, før de fremsættes. Det gavner varetagelsen af danske interesser, når det lykkes og må forudses at forblive et vigtigt indsatsområde i den danske EU-beslutningsprocedure i den kommende tid.

---

## Litteratur

Markedsudvalget (1973), »Beretning fra markedsudvalget«, afgivet den 29. marts.

Folketingstidende (1973-74), »Bemærkninger til Tiltrædelsesloven« 1. samling, forhandlinger.

# Borgernes udenrigstjeneste

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Udenrigstjenestens konsulære opgavevaretagelse går helt tilbage til 1700-tallet. En af de første store opgaver var at bistå danske søfolk, som var taget som gidsler af pirater, der dengang huserede i Middelhavet ud for Nordafrikas kyster. Men erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interessenter for Udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier. For den danske udenrigstjeneste blev Tsunamien i 2004 og den efterfølgende kritiske evaluering et afgørende vendepunkt i denne udvikling. Gennem mange år var den konsulære opgavevaretagelse en relativt upåagtet del af udenrigstjenestens virke, svarende til den klassiske beskrivelse i diplomati-litteraturen af den konsulære tjeneste som udenrigstjenestens Askepot. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice og den samlede udenrigstjeneste sig til en effektiv, global beredskabsorganisation med fokus på krisehåndtering, kommunikation og stærke eksterne partnerskaber, som det blev demonstreret ved Libanon-evakueringen i juli 2006. Det har siden har dannet grundlag for krisehåndteringen i Borgerservice, hvad enten der har været tale om terrorangreb, naturkatastrofer, alvorlige personsager eller pandemier. I kraft af denne*

*udvikling er håndteringen af de konsulære opgaver blevet en stærk og positiv del af den moderne udenrigstjenestes narrative om at være »på arbejde for Danmark«, og udenrigstjenesten er derved for alvor blevet borgernes udenrigstjeneste. Det konsulære område har i takt hermed fået stærkt øget synlighed og politisk tyngde, og bevågenhed. Det står i dag lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser – ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere. Samtidig er den konsulære bistand i stigende omfang kommet til at berøre både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik og påkalder sig også derved stigende politisk interesse. Organisatorisk har udviklingen på det konsulære område betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet præget af en operativ beredskabskultur, stærk kundefokus, åben og aktiv kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Det har udvidet den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Dansk diplomati er derved blevet mere mangfoldigt.*


**OLE EGBERG  
MIKKELSEN**  
ambassadør,  
olemik@um.dk

## Hvor blev borgerne af?

I de klassiske fremstillinger af udenrigstjenestens historie (Kjølsten og Sjøqvist; 1970; Kjølsten 1991; Udenrigsministeriet, 1995) er der ikke mange referencer til borgerne eller offentligheden. Udenrigstjenesten anskues primært som monarkens og siden regeringens redskab i Rigets forhold til omverdenen. Borgere – forstået som Udenrigstjenestens brugere, kunder eller som samfundsborgere – er i det store og hele fraværende. Det er først i fremstillinger fra de seneste årtier, at borgerne begynder at optræde som væsentlige interessenter for dansk diplomati i forbindelse med borgerservice og krisehåndtering (Christensen og Petersen, 2005: 12-3; Udenrigsministeriet, 2005; Andersen, 2014; Thuesen, 2016; Mikkelsen, 2016).

I lyset af udenrigstjenestens klassiske rolle i statsforvaltningen og som en del af den udøvende magt er det ikke så overraskende. Det er først i de seneste årtier, at der for alvor er kommet fokus på, at Udenrigstjenesten som alle andre offentlige myndigheder og institutioner i Danmark også har borgerne som afgørende interessenter, hvad enten de er kunder, brugere eller samfundsborgere.

Det gælder ikke mindst på det konsulære område som det klassiske borgerrettede arbejdsfelt for Udenrigstjenesten. Den borgerrettede opgavevaretagelse er imidlertid ikke ny. På det konsulære område går den helt tilbage til 1700-tallet. Et vigtigt arbejdsfelt i denne tidlige fase var i øvrigt at bistå danske søfolk, som var taget som gidsler af pirater, der huserede i Middelhavet ud for Nordafrikas kyster (Wandel, 1919). Der var således allerede et betydeligt netværk af konsulater, bl.a. i havnebyer ved Middelhavet, da Departementet for de Udenlandske Anliggender blev oprettet i 1770 og formaliserede den eksisterende repræsentations- og forvaltningsstruktur. Men det er først i de seneste årtier, at udenrigstjenestens borgerservice for alvor har fået politisk og offentlig bevågenhed. Det er ikke mindst sket i takt med den udvikling, der er sket i danskernes rejsemønstre.

 **erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interessenter for udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier**

Borgerne har således været der hele tiden. Men erkendelsen af, at borgerne er lige så centrale og afgørende kunder og interessenter for udenrigstjenesten som de øverste statsorganer, er først for alvor slået igennem inden for de seneste årtier. I dette bidrag ser jeg på aspekter af denne bemærkelsesværdige udvikling. Det er i primært baseret på de erfaringer, jeg har indhøstet i min egen tjenestetid, herunder som ambassadør i Damaskus under tegningesagen og Libanon-evakueringen og siden som centerchef for borgerservice og kommunikation fra 2011 til 2016. Det er således blot glimt af en lang udvikling, jeg behandler. Der er herudover masser af spændende og dramatiske aspekter af udenrigstjenestens konsulære historie, der blot ligger og venter på at blive udforsket og formidlet. Stor tak til de mange kolleger med indsigt i borgerservice eller i udenrigstjenestens historie, der har bistået med kommentarer, ideer og kildemateriale. Ansvar for indholdet, herunder for fejl og mangler, er selvsagt mit alene.

## De konsulære opgaver

De konsulære opgaver er en del af udenrigstjenestens kerneopgaver. Det følger af Lov om Udenrigstjenestens § 1, hvor det i beskrivelsen af udenrigstjenestens hovedformål bl.a. fremgår, at »Udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere«.

Hvorledes og under hvilke betingelser udenrigstjenesten skal yde bistand til danske statsborgere, er ikke nærmere fastlagt i loven. I stedet har omfanget og den nærmere karakter af bistanden traditionelt været fastlagt i interne tjenesteforskrifter i form af udenrigstjenestens konsulære instrukser.

I de tidlige instrukser er der særlig fokus på bistand til søfarende. Det gælder f.eks. den første konsulære instruks fra 1893 (Udenrigsministeriet, 1893),



hvor det i detaljer beskrives, hvilken form for konsulær bistand der kan ydes danske søfarende. Det præciseres eksempelvis i instruksens § 39, stk. 3, at såfremt »en Sømand ved egen Skyld er geraadet i Trang, saasom ved Rømning, slet Opførsel, Forødelse af Penge, Løsgængerer osv, kan der kun under ganske særlige Omstændigheder ydes ham nogen Understøttelse. Ellers henvises han til Stedets Politi som andre Løsgængere«.

Gennem årene er tonen i den konsulære instruks blevet mildere og mere serviceorienteret. Den gældende konsulære instruks findes på udenrigstjenestens intranet og adskiller sig ikke meget fra andre administrative regelsæt, der regulerer forholdet mellem en myndighed og borgerne. Men der er fortsat tale om interne tjenesteforskrifter, dvs. et regelsæt, som primært retter sig mod forvaltningen og ikke primært mod borgerne, som man typisk ser det på andre forvaltningsområder. Udenrigstjenesten har således fortsat fat i den lange ende, når det gælder den nærmere fastlæggelse af den konsulære bistand.

Borgerrettede oplysninger om den konsulære bistand findes selvsagt tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside. Den overordnede beskrivelse af den konsulære opgavevaretagelse er som følger: »Udenrigsministeriets borgerservice er til for at hjælpe dig. Vi hjælper danske statsborgere og udlændinge med fast ophold i Danmark til en sikker rejse i udlandet.« Herudover opregnes det, hvad ambassader/konsulater kan bistå med, herunder rådgivning om at overføre penge til hjemrejse, midlertidigt pas, hjælp til kontakt til advokat, hvis du bliver anholdt, hjælp til kontakt til familie i Danmark, hjælp til kontakt til forsikringsselskab i tilfælde af sygdom, ulykke eller død og oplysning om risikoområder i udlandet.

Det understreges, at ambassader eller konsulatet ikke kan betale udgifter i forbindelse med en nødsituation i udlandet, låne bistandssøgende penge, lave bankforretninger, udbetale bistandshjælp, udbetale pension, få danske statsborgere løsladt fra fængsel eller betale advokatudgifter, hospital eller læge. Så det grundlæggende har ikke ændret sig: Man kan ikke komme hjem på konsulatets regning, og det er grundlæggende den enkelte borgers eget ansvar, når man rejser ud i verden.

Ud over disse konsulære kerneopgaver bistår udenrigstjenesten udlændingemyndighederne med indhentning af oplysninger til brug for behandlingen af udlændingesager, jfr. udlændingelovens § 46 b. Udenrigstjenesten bistår endvidere udlændingemyndighederne med kontakt til udenlandske myndigheder i forbindelse med sager om udsendelse af personer uden lovligt ophold i Danmark. De konsulære kerneopgaver omfatter desuden behandling af visumansøgninger fra visumpligtige udlændinge, udstedelse af pas til danskere i udlandet og legalisering af danske officielle dokumenter, således at de kan anvendes i udlandet.

## Politiske holdninger

Førhen var det relativt sjældent, at Folketinget beskæftigede sig med det konsulære område, således at man ad den vej kan aflæse de politiske holdninger til området. Dette billede har dog ændret sig i de senere år. Der har blandt andet været politisk diskussion om, hvorvidt udlændinge med fast bopæl i Danmark skal kunne modtage konsulær bistand fra udenrigstjenesten. Det kan for eksempel være indiske ingeniører med job i IT-firmaer i Danmark, filippinske au pair-piger eller syriske statsborgere med flygtningestatus. Spørgsmålet kom op i forbindelse med en ændring af Lov om Udenrigstjenesten i 2018 i forbindelse med gennemførelsen af Rådets direktiv af 20. april 2015 om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger for at lette konsulær beskyttelse af ikke-repræsenterede unionsborgere i tredjelande. I den forbindelse var der politisk flertal for at medregne udlændinge med fast bopæl i Danmark som en målgruppe for konsulær bistand – i overensstemmelse med hidtidig praksis – sammen med danske statsborgere, dobbelte statsborgere samt ikke repræsenterede nordiske borgere og unionsborgere.

Et andet spørgsmål, der aktuelt er genstand for politiske debat, er konsulær bistand og anden bistand til formodede fremmedkrigere med dansk statsborgerskab. I slutningen af 2019 behandlede Folketinget et lovforslag om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om udenrigstjenesten. Ændringsforslaget giver udenrigstjenesten mulighed for at afskære eller begrænse bistand til formodede fremmedkrigere. Det vil sige i de tilfælde, hvor der er grund til at antage, at den pågældende uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et konfliktområde som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3, eller har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed.



### Udenrigsministeriets konsulære bistand berører således i stigende omfang både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik

Udenrigsministeriets konsulære bistand berører således i stigende omfang både udlændingepolitik, værdipolitik, retspolitik og sikkerhedspolitik. Den heraf afledte politiske interesse afspejler sig blandt andet i en støt stigende mængde besvarelser af spørgsmål fra relevante folketingsudvalg om både den overordnede tilgang og de enkelte sager. En anden konsekvens er, at flere af sagerne fagligt set er blevet væsentligt mere komplicerede og ofte kræver tæt samarbejde mellem Udenrigsministeriets Borgerservice og andre myndigheder.

Men herudover har den politiske befatning med den konsulære opgavevaretagelse set i et længere tidsperspektiv været relativt begrænset, når man ser bort fra de store konsulære ildprøver som Tsunamien og Libanon-evakueringen, som jeg kommer ind på senere i dette bidrag. Det har dermed i vidt omfang været op til Udenrigsministeriet at kalibrere og tilrettelægge indsats-

sen i takt med samfundsudviklingen, herunder især udviklingen i danskernes rejsemønstre, karakteren af de kriser og nødsituationer, der kan opstå og borgernes forventninger til den bistand udenrigstjenesten kan yde. Det har som omhandlet i dette bidrag ikke altid været lige nemt.

## Borgerservice i tal

Varetagelsen af de konsulære opgaver bringer udenrigstjenesten i omfattende og direkte kontakt med en væsentlig del af den danske befolkning. I perioden 2014-2019 har der i gennemsnit været er ca. 28.000 opkald om året til Udenrigsministeriets døgnbemandede vagtcenter og i samme periode over en halv million besøg om året på Udenrigsministeriets rejsevejledninger på [www.um.dk](http://www.um.dk). Her er borgerservicestoffet langt det mest efterspurgte stofområde i forhold til de øvrige sagsområder.

Rejsevejledningerne omfatter i dag alle lande, hvor Danmark har en ambassade. Rejsevejledningerne er i praksis afgørende for rejsebranchens og rejseforsikringsselskabernes vurdering af risikoniveauet for de enkelte rejsemål og dermed også afgørende for danskernes rejsemuligheder. Rejsevejledningerne for Egypten og Tyrkiet har i de senere år ligget helt i top, når det gælder opslag på rejsevejledningerne. Den store efterspørgsel stiller store krav til klar kommunikation. Det er i dag en kerneopgave for alle ambassader at bidrage til rejsevejledningerne og agere øjne og ører lokalt. Også andre danske myndigheder bidrager med input og trusselvurderinger til brug for udarbejdelse og opdatering af rejsevejledningerne.

Udenrigsministeriets applikation Rejseklar har p.t. ca. 92.000 aktive brugere, der i gennemsnit anvender app'en i godt 2 minutter, hvilket er meget for en app. Rejseklar anbefales af både rejsebranchen og rejseforsikringsselskaberne til deres kunder i forbindelse med udlandsrejser og når dermed ud til rigtig mange danskere.

Danske ambassader behandler årligt ca. 165.000 visumansøgninger til visumpligtige udlændinge og udsteder omkring 23.000 pas til danskere i udlandet. Endvidere foretager Udenrigsministeriets Borgerservice ca. 70.000 legaliseringer af officielle dokumenter, som borgere eller virksomheder skal bruge i udlandet.



**Hvis man skal tale om borgernes udenrigstjeneste finder man det således i udpræget grad på det konsulære område. Ingen af de øvrige sagsområder bringer på samme måde udenrigstjenesten i løbende kontakt med en så stor del af den danske befolkning**

Hvis man skal tale om borgernes udenrigstjeneste, finder man det således i udpræget grad på det konsulære område. Ingen af de øvrige sagsområder bringer på samme måde udenrigstjenesten i løbende kontakt med en så stor del af den danske befolkning. Borgerservice er således på mange måder udenrigstjenestens ansigt udadtil. Det er her almindelige borgere, både danske og udenlandske, har deres første møde med udenrigstjenesten, og for de udenlandske borgeres vedkommende er det ofte deres første møde med Danmark. Det er i dette møde opfattelsen af udenrigstjenesten eller af Danmark formes hos den enkelte borger. Og uanset om det er en positiv eller en negativ oplevelse, vil det ofte være den blivende opfattelse hos den enkelte.

### Det konsulære områdes placering i udenrigstjenesten

Selvom det konsulære område i udpræget grad bringer udenrigstjenesten i kontakt med befolkningen og dermed er med til at præge offentlighedens syn på udenrigstjenesten, har det traditionelt været klart mindre prestigefyldt end det klassiske diplomati. Det gælder ikke kun i en dansk sammenhæng, men også internationalt og i faglitteraturen, hvor betegnelsen »The Cinderella Service« er hyppigt anvendt med afsæt i titlen på en klassisk fremstilling af den britiske konsulære tjeneste (Platt, 1971). I litteraturen peges der på, at prestigeforskellen blandt andet skyldes, at der traditionelt har været klare forskelle i rekrutteringsgrundlaget for henholdsvis den diplomatiske og den konsulære løbebane. Diplomaterne havde deres gang ved et fremmed hof. Her var det en fordel med den selvsikkerhed og dannelse, der fulgte med en aristokratisk baggrund. Konsulerne derimod gjorde typisk tjeneste i havnebyer og havde især kontakt med korrupte provinsebedsmænd, søfolk og almindelige borgere. Her var forfinede manerer ikke en fordel (Berridge, 2010: 210).

Denne historiske statusforskel er naturligvis med tiden blevet udjævnet, men der er fortsat ifølge litteraturen en forskel i den prestige, der er forbundet med de forskellige sagsområder. Det opfattes traditionelt som mest prestigefyldt at beskæftige sig med det klassiske diplomati, hvor man er i kontakt med og betjener de øverste statsorganer, frem for det konsulære område, selvom det har fået stigende politisk vægt og bevågenhed (Heijmans og Melissen, 2006: 1). I en analyse af den amerikanske udenrigstjeneste noteres det eksempelvis, at det konsulære sagsområde er den lavest prioriterede specialisering, og at velkvalificerede diplomater ikke ledes ind på en konsulær løbebane (Shake, 2012: 9).

Statusforskellen er også noget, der kan registreres blandt ansøgere til udenrigstjenesten. Fra min egen deltagelse i ansættelsespaneler gennem årene er jeg endnu aldrig stødt på ansøgere, som har peget på det konsulære område eller interesse for borgerkontakt som en væsentlig begrundelse for at søge ind. Det er typisk interessen for international interessevaretagelse og det klassiske diplomati, der er det afgørende. Til gengæld er det min erfaring, at mange medarbejdere får et nært og engageret forhold til det konsulære arbejde med dets helt særlige dynamik, hvor man som regel med det samme kan se, om

man har gjort det rigtige i en sag, og hvor den konsulære indsats ofte er af stor betydning for den enkelte borger. Den stigende hyppighed af kriser med borgerserviceaspekter, som påvirker danske rejsende i udlandet, har desuden betydet, at det i dag er helt selvfølgeligt for enhver chef og medarbejder i udenrigstjenesten, at effektiv og professionel bistand til danskere i nød er en central kerneopgave, som altid har topprioritet, når behovet opstår.

Statusforskellene kan også aflæses organisatorisk. Det er først inden for de seneste årtier, at det konsulære område for alvor har fået sin egen organisatoriske identitet i Udenrigsministeriet. I organisationsplanen i Udenrigsministeriets Kalender for 1928 optræder der for første gang et konsulært kontor, nemlig 2. kontor i Den politisk-juridiske Afdeling, med betegnelsen »Hjælp til Danske i Udlandet og Hjemsendelse af trængende Danske«. Det konsulære område var gennem mange årtier en del af andre sagsområder (Andersen, 2020). I forbindelse med organisationsændringen i 1990 blev de konsulære opgaver en del af det administrative område med den ikke umiddelbart indlysende kontorbetegnelse »Fællessekretariatets 1. Stabsenhed« (StF.1). I 2003 indførtes betegnelsen »Udenrigsministeriets Borgerservice«, inspireret af, hvad mange kommuner på det tidspunkt var begyndt at anvende som betegnelse for deres borgerrettede betjening. Med centerstrukturens etablering i 2006 blev det konsulære område organisatorisk set ligestillet med de øvrige sagsområder med oprettelsen af Center for Borgerservice, som siden blev slået sammen med kommunikationsområdet som Center for Borgerservice og Kommunikation. Det gav på daværende tidspunkt god mening og synergi, henset til de omfattende kommunikationsopgaver, der knytter sig til det konsulære område. Efter den seneste organisationsændring (2019) henhører de to borgerservicekontorer, Kontoret for Bistand og Beredskab og Kontoret for Visum og Pas, direkte under direktøren for organisation og borgerservice. Borgerservice er således i dag direkte repræsenteret i ministeriets øverste administrative ledelse på linje med de øvrige sagsområder.

### **Tsunamien i Sydøstasien: Det store wake-up call**

For Danmark og de øvrige nordiske lande var Tsunamien, der ramte en række lande i Sydøstasien den 26. december 2004, det helt afgørende vendepunkt i varetagelsen af de konsulære opgaver. Jordskælv ud for Sumatra i Indonesien førte til en af de største naturkatastrofer i nyere tid. Voldsomme flodbølger ramte kystregionerne i 13 lande omkring Det Indiske Ocean. Det gik hårdest ud over den nordvestlige del af Indonesien og de østlige regioner på Sri Lanka, men også det sydøstlige Indien og det sydlige Thailands vestkyst blev hårdt ramt. Der var på det tidspunkt ca. 2.000 danskere i Phuket-området. 46 danskere omkom. Herudover blev mange danskere såret eller alvorligt psykisk påvirket.

Både for det danske Udenrigsministerium og for lang række andre udenrigsministerier blev Tsunamien det store wake-up call, som med ét slag bragte den konsulære opgavevaretagelse og krisehåndtering frem i rampelyset. Der blev

iværksat en omfattende indsats for at bistå nødstedte turister, men hverken i Danmark eller i de andre særligt berørte lande var myndighederne forberedt på en indsats af denne størrelsesorden. Beredskabet viste sig at være utilstrækkeligt til at bistå i fornødent omfang, og både i Danmark og i andre lande var der alvorlig kritik i offentligheden af indsatsen.

I Danmark besluttede regeringen, at Udenrigsministeriet skulle gennemføre en evaluering af indsatsen, der skulle tilvejebringe en grundig oversigt over forløbet og de danske myndigheders håndtering. Der skulle lægges vægt på spillet mellem de offentlige myndigheder og de private aktører, herunder rejsebureauer, rejseforsikringselskaber, alarmcentraler og andre. Evalueringen udkom i maj 2005 (Udenrigsministeriet, 2005). Vedrørende den danske indsats konkluderer evalueringen, at håndteringen ikke var tilstrækkelig effektiv. Der peges bl.a. på, at Udenrigsministeriets ledelse burde have udvist større dristighed i ressourceindsatsen på borgerserviceområdet, at kommunikationen mellem de involverede offentlige og private aktører var utilstrækkelig, at Udenrigsministeriets betjening af medierne var utilstrækkelig, samt at Udenrigsministeriet som koordinerende myndighed i langt højere grad burde have prioriteret hurtigt at videregive informationer til offentligheden.

Fremadrettet anbefalede evalueringen blandt andet etablering af en international operativ stab med Udenrigsministeriet som formand og med inddragelse af både offentlige og private aktører og etablering af et udrykningsberedskab, der inden for få timer kan afrejse til et katastrofested. Evalueringens i alt 45 anbefalinger blev tiltrådt politisk med bred opbakning, og i 2005 blev arbejdet med gennemførelsen af anbefalingerne sat i værk.

Det var som nævnt ikke kun i Danmark, at den konsulære indsats blev genstand for kritik og evaluering. Sverige hørte til blandt de nordiske lande, der blev hårdest ramt med tab af 550 menneskeliv. Den efterfølgende udredning konkluderede om den svenske udenrigstjenestes indsats, at »Förhållandene var kaotiske och bristen på operativ ledning uppenbar» (SOU, 2005: 37-8). Der var i den svenske debat ikke mindst kritik af, at den administrative og politiske ledelse ikke med det samme havde indfundet sig i ministeriet. Den svenske evaluering blev offentliggjort i december 2005 med overskrifter i svenske medier som »Så svek de offren för Tsunamin« og med foto på avisforsider af de involverede embedsmænd og ministre (Expressen.se, 2005).

### **Det styrkede beredskab i praksis: Tegningesagen**

Det styrkede beredskab, som blev etableret på baggrund af Tsunami-rapporten, kom efterfølgende i anvendelse i forbindelse med en række terroranslag, blandt andet i London (juli 2005) og på Bali (oktober 2005). Det viste sig at fungere upåklageligt.





## For mit eget vedkommende fik jeg lejlighed til at indhøste erfaringer med det nye beredskab som nytiltrådt ambassadør i Syrien i forbindelse med tegningesagen, som kulminerede i februar 2006

For mit eget vedkommende fik jeg lejlighed til at indhøste erfaringer med det nye beredskab som nytiltrådt ambassadør i Syrien i forbindelse med tegningesagen, som kulminerede i februar 2006. Der skete en gradvis optrapning ved de daglige demonstrationer foran ambassaden i løbet af januar. I starten var det muligt at invitere repræsentanter for de demonstrerende indenfor på en kop kaffe, der som regel fik stemningen til at lette, men efterhånden blev tonen mere aggressiv og truslerne mere og mere håndgribelige. Lørdag den 4. februar blev den danske ambassade i Damaskus angrebet og sat i brand af en større menneskemængde. Jeg oplevede som chef på stedet ministeriets krisehåndtering som meget velfungerende med døgnbemandet operationscenter, hurtig forstærkning, løbende medieovervågning og ikke mindst stærk opbakning hjemmefra. Umiddelbart efter ambassadeangrebet ringede daværende udenrigsminister Per Stig Møller til os på ambassaden og udtrykte sin støtte og opbakning. Generelt var der på alle niveauer i organisationen en tillidsbaseret, positiv og engageret tilgang i håndteringen, som var stærkt motiverende. Der var simpelthen en tro på, at Udenrigstjenesten kunne håndtere krisen, og tillid til, at der blev gjort det rigtige.

I Damaskus var den konsulære opgavevaretagelse relativt hurtigt klar. Umiddelbart efter ambassadeangrebet blev de ca. 60 danskere i første omgang samlet i chefboligen uden for Damaskus. Da vi var usikre på, om også chefboligen kunne blive mål for angreb, ringede vi til vores syriske og internationale bekendte i området, og spurgte, om de havde mulighed for at huse nogle danskere. Jeg havde kun været posten i fem måneder og var fortsat i gang med netværksopbygningen, så jeg var lidt i tvivl om, hvad reaktionen ville være, når vi ringede op. Men alle sagde ja med det samme, og danskerne blev derefter fordelt på forskellige adresser i Damaskus og omegn. De følgende dage blev de danskere, der ønskede det, fløjet ud af Damaskus.

Den 5. februar kom ambassadekontoret i Beirut under angreb og det højhus, hvor kontoret var beliggende, blev sat i brand. Jeg var fuldt optaget i Damaskus, og den daværende leder af kontoret i Beirut, vicekonsul Birgitte Søndergaard Harb måtte handle efter konduite og på egen hånd ringe til først de libanesiske sikkerhedsstyrker og derefter til den libanesiske premierminister for at bede om tilstrækkelig beskyttelse af ambassadekontoret. Siden måtte hun sammen med tilrejsende forstærkning fra København, som netop var nået frem inden ambassadeangrebet, forestå arbejdet med at tage vare på danskeres sikkerhed, mens demonstranter hærgede i Beiruts gader, og røgen fortsat bølgede fra det brændende højhus. Det var opgaver, der gik langt ud over den almindelige konsulære opgavevaretagelse, som ambassadekontoret var gearret

til at varetage. Men alt blev håndteret på bedste vis og med fuld støtte og opbakning hjemmefra.

Efter at den akutte fase var overstået, kom tiden til reparationsarbejdet, både det fysiske og det diplomatiske, herunder at sikre, at danske produkter, hvad enten der var tale om mejeriprodukter, medicinalvarer, Lego eller lægge-karotofler kom tilbage på markederne i Syrien, Jordan og Libanon efter boykotten. Det var primært et stykke PD-arbejde, hvor de forskellige værktøjer i offentlighedsdiplomatiets værktøjskasse blev taget i anvendelse, især den direkte dialog med religiøse ledere og andre opinionsdannere. Det foregik efter lokal skik altid ledsaget af mindst én kop the og gerne flere. Jeg har aldrig i mit liv indtaget så store mængder the på så kort tid, men det er en anden historie.

### Libanon-evakueringen – den store test

Alt i alt viste tegningesagen, der kulminerede i februar 2006, at Udenrigsministeriets evne til operativ krisehåndtering var væsentligt styrket efter Tsunamien. Men det var først med evakueringen af knap 6.000 danskere fra Libanon et halvt år senere i juli 2006, at det styrkede konsulære beredskab blev testet i en situation, hvor der var tale om tusindvis af danskere i nød i udlandet.

Libanon-evakueringen var en ubetinget succes, der høstede både dansk og international anerkendelse (Thuesen, 2016). Det fleksible storkriseberedskab, som Udenrigsministeriet havde opbygget i 2005, viste sig at fungere upåklageligt selv under de krigsmæssige forhold i Libanon og i det kaos, der herskede i Syrien, hvor flygtninge i titusindvis strømmede over grænsen fra Libanon. Med indsættelse af ca. 100 busser i Syrien og Libanon, 30 chartrede evakueringsfly, en hurtigtgående katamaran-færge og en samlet stab på flere hundrede medarbejdere fra Udenrigsministeriet og de berørte ambassader, Rigspolitiet, Forsvaret, Beredskabsstyrelsen og andre myndigheder, lykkedes det på rekordtid at gennemføre evakueringen af de mange danskere.

For udenrigstjenesten var den vellykkede indsats en kærkommen oprejsning efter Tsunamien. Det var et klart bevis på, at den styrkelse af beredskabet, der var foretaget, rent faktisk havde virket. Men successen var også et udtryk for, at det på kort tid var lykkedes at gennemføre en dybtgående organisatorisk, kulturel og ledelsesmæssig forandringsproces i en relativt traditionsbunden organisation.

Der har tidligere været peget på, at når det gik så galt for ikke alene den danske udenrigstjeneste, men også for andre udenrigstjenester i forbindelse med Tsunamien, hænger det blandt andet sammen med, at klassiske bureaukratier med deres hierarkiske struktur, særlige organisationskultur, faste ressourceallokering og kravet om et fuldt oplyst beslutningsgrundlag, inden beslutninger træffes, ikke er særligt velegnede til den form for håndtering, der kræves i store komplekse kriser (Mikkelsen, 2016). Her er der i stedet brug for de egenskaber, der kendetegner en typisk beredskabsorganisation, som for eksempel et brandkorps, der rykker ud, når alarmen lyder, og hvor man undervejs op-

bygger det fornødne situationsbillede og fastlægger en operationsplan, efterhånden som informationerne kommer ind. Der er også typisk en vidtgående delegation af beslutningskompetence til operationsledelsen på stedet, der kan rekvirere forstærkning efter eget skøn og en aktiv og åben kommunikation med offentligheden.



**Det hører med i billedet, at der på tidspunktet for Tsunamien ikke var tradition for, at embedsmænd i Udenrigsministeriet udtalte sig til medierne uden nøje forudgående clearing.**

**Det var desuden en udbredt opfattelse i organisationen af, at afvigelser herfra ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd**

I den danske Tsunami-evaluering er der flere forhold, der understøtter en sådan tese. Det hedder blandt andet i evalueringen, at: »Udenrigsministeriet må være indstillet på at vise større risikovillighed ved vurderingen af behovet for at udsende forstærkninger. *De gode og værdifulde egenskaber og reflekser, der skal udvises af administrationen under normale omstændigheder, er ikke velegnede til at styre ressourceindsatsen under krisesituationer*«. (Udenrigsministeriet, 2005: 28-9, min kursivering). Når det gælder kommunikationsindsatsen, peger evalueringen desuden på, at embedsværket »... bør tillade sig lidt større dristighed og udfarenhed«. Det hører med i billedet, at der på tidspunktet for Tsunamien ikke var tradition for, at embedsmænd i Udenrigsministeriet udtalte sig til medierne uden nøje forudgående clearing. Det var desuden en udbredt opfattelse i organisationen af, at afvigelser herfra ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd.

Når Libanon-evakueringen blev en succes, er en del af forklaringen således, at Udenrigsministeriet i mellemtiden med held havde introduceret en række organisatoriske, ledelsesmæssige og operative elementer og tiltag fra den klassiske beredskabsorganisation. Det betød, at udenrigstjenesten denne gang var vel rustet til at løse en kompleks og i den indledende fase meget uoverskuelig opgave i et tæt og tillidsfuldt samarbejde med andre aktører. Der var daglige pressebriefinger i ministeriet med den daværende centerchef for Borgerservice, Lars Thuesen, som talsmand, således at der var løbende information til offentligheden om, hvorledes arbejdet med den store evakueringsoperation skred frem. Det gav også mulighed for at fortælle offentligheden om de vilkår, vi arbejdede under. På et tidspunkt fremkom der kritik i medierne fra enkelte af de evakuerede over, at man skulle sove på madrasser, og over, at der på nogle af indkvarteringsstederne var primitive toiletforhold. Kritikken forstummede, da det blev kommunikeret klart til medierne fra Udenrigsministeriets side, at der var tale om en evakuering under krigsmæssige forhold, at også det udsendte hjælpepersonale sov på madrasser, i nogle tilfælde på skift, og at der på enkelte af indsatsstederne slet ikke var toiletter, men at hjælpepersonalet de pågældende steder i stedet var forsynet med spader. Det sidste viste sig i øvrigt ikke at være helt korrekt. Nogle timer efter at budskabet var

gået ud i medierne, indløb der en sms fra en kollega på et modtagestederne på grænsen til Libanon med teksten »Vi har faktisk heller ikke nogen spader ☺«. Det blev der dog rettet op på.

Endelig var der en udstrakt og tillidsbaseret anvendelse af delegation af beslutningskompetence. Det mærkede jeg selv som ambassadør i Damaskus, hvor jeg i den helt indledende fase af evakueringen med henvisning til de statslige disponeringsregler spurgte operationsledelsen i København om, hvilke beslutninger, herunder udgiftskrævende, vi kunne foretage lokalt uden forelæggelse. Jeg fik det for en tidligere økonomichef ret opsigtsvækkende svar, at »alle fornuftige« dispositioner kunne foretages uden forudgående forelæggelse for ministeriet. Med ro i sindet kunne vi herefter som noget af det allerførste sende et hold af sted for at købe 1.000 madrasser til brug for de improviserede indkvarteringscentre og gå i gang med at chartre busser til evakueringsoperationen i Libanon og Syrien. Vi kunne også bestille et større antal Dannebrogssflag, som blev anvendt på busserne i Libanon for at markere over for de stridende parter, at der var tale om evakuering af non-kombattanter efter reglerne herom i den humanitære folkeret. Alle Dannebrogssflag i Libanon var imidlertid blevet brændt af et halvt år forinden i forbindelse med tegningesagen, så der måtte i al hast bestilles specialleverancer hos en lokal flagfabrikant.

Det var i øvrigt ikke den første evakuering af danskere fra Libanon og heller ikke første gang, hvor der var behov for improvisering. I forbindelse med udbruddet af 6-dageskrigen i juni 1967 forestod den daværende ambassadør i Libanon, Hans Valdemar Bertelsen, og hans medarbejdere en evakuering af nogle hundrede danskere med skib til Cypern. Der var tale om et fragtskib uden de fornødne redningsmidler til de mange passagerer, og det fremgår af akterne, at ambassaden, inden evakueringen kunne iværksættes, måtte anmode om bemyndigelse til »omgående at indkøbe et passende antal automobilgummislang, som er det eneste redningsmateriel, der kan fremskaffes i Beirut«. Bemyndigelsen hertil indløb samme dag, hvorefter skibet kunne afsejle til Cypern. De mange bilslanger dukkede i øvrigt siden uventet op i Udenrigsministeriets postmodtagelse i København – dog i ikke-oppustet tilstand. Hvad der videre skete, fremgår ikke af akterne.

## Udenrigstjenesten som operativ beredskabsorganisation

Beredskabstraditionen, den vidtgående delegation af beslutningskompetence, adgangen til at kommunikere eksternt uden tidskrævende clearingsprocedurer og frem for alt den grundlæggende tillid til, at Borgerservice og ambassaderne kan løse opgaven, når der opstår en krise i udlandet, har siden været grundlaget for Borgerservices virksomhed. Det har givet et godt udgangspunkt for håndtering af de kriser, der løbende opstår, hvad enten der er tale om naturkatastrofer, terrorangreb, pandemier eller ulykker af forskellig art.

Det har også givet en naturlig og gavnlig kommunikationsflade til offentligheden og til medierne, hvor det er i dag er helt selvfølgeligt, at en repræsentant

for Borgerservice udtaler sig til kamera, hvis der sket noget ude i verden, der gør det påkrævet. Mediepresset på det konsulære område – og dermed sandsynligheden for politisk fokus på en sag – er steget betydeligt. Konsulære sager drejer sig altid om menneskeskæbner og ofte med et dramatisk islæt, f.eks. i forbindelse med ulykker, terror, naturkatastrofer eller bortførelser. Det gør det nemt at identificere sig med den eller de enkeltpersoner, som er involveret i en sag, og sagerne har dermed ofte alle de ingredienser, som skaber medieinteresse. Medieinteressen for konsulære sager og kriser med et konsulært indhold er ikke noget nyt. Men mediernes anvendelse af digitale platforme og det forhold, at der sendes tv-nyheder døgnet rundt, betyder, at presset er væsentligt større end tidligere. Internt i Borgerservice siges det af og til – med et glimt i øjet – at hvis man er i tvivl, om der er en konsulær krise under opsejling, skal man bare kigge ud af vinduet og tjekke, om der holder en sendevogn foran ministeriet.



**mediernes anvendelse af digitale platforme og det forhold, at der sendes tv-nyheder døgnet rundt, betyder, at presset er væsentligt større end tidligere**

Der lægges generelt vægt på at informere eksternt så hurtigt som muligt via sociale medier og at besvare journalisthenvendelser hurtigt, i det omfang det overhovedet er muligt.

I de senere år er krisekommunikationen til både rejsende og offentligheden styrket, bl.a. via Udenrigsministeriets app, Rejseklar, som gør det muligt at sende push-beskeder direkte til de rejsende, som har downloadet app'en og tilmeldt sig Danskerlisten. På bare ét år – fra 2018 til 2019 – skete der mere end en fordobling af antallet af aktive brugere i Rejseklar app'en (fra 40.000 til over 90.000). Den kommunikation, der udsendes som push-beskeder, deles også på Facebook og Twitter. Der er fokus på at kommunikere klart, tydeligt og handlingsanvisende. Det betyder også, at medierne i højere grad gør brug af de informationer, som kommunikerer direkte fra Borgerservice. Ofte kopierer medierne et tweet eller opslag fra Facebook fra Borgerservice direkte over i en artikel om krisen. Efterhånden som en krise udvikler sig og nye informationer bliver tilgængelige, kommunikerer der på ny. Åbenheden bidrager også til at sende et klart signal om, at myndighederne er på sagen.

Kommunikationen fra Borgerservice er i øvrigt langt fra altid krisekommunikation. I 2014 tog Borgerservice eksempelvis initiativ til kampagnen »God Stil« i samarbejde med bl.a. Danske Gymnasieelevers Sammenslutning og Komiteen for Sundhedsoplysning efter en række incidenter med overdreven alkoholindtagelse blandt unge på vinterferie, bl.a. i Prag. Incidenterne gav både anledning til konsulære sager, herunder akutte hospitalsindlæggelser og havde desuden betydning for synet på Danmark i de berørte lande og dermed en klar PD-vinkel.



Borgerservice har typisk også tæt og løbende kontakt til medierne og rejsejournalister om sikkerhed på udenlandsrejser. Det bidrager til, at Borgerservice/Udenrigsministeriet ikke udelukkede opfattes som en kriseaktør, der kun udtaler sig, når der er dårlige nyheder, men ses som en velkendt og troværdig informationskilde og samtalepartner med hensyn til sikkerhed på rejsen. Herudover holder Borgerservice også løbende oplæg om rejsesikkerhed og konsulær bistand for uddannelsesinstitutioner, virksomheder og NGO'er. Det var blandt andet tilfældet efter en række gidselsager i 2014-2016 som led i en forebyggende indsats sammen med andre myndigheder og organisationer.

Borgerservice er langt fra den eneste aktør, der udtaler sig i en konsulær krisesituation. Også rejsebranchen, alarmcentraler m.fl. vil som oftest have behov for at kommunikere med rejsende, forsikringstagere m.fl. Her har Den Internationale Operative Stab vist sig at være af helt afgørende værdi som forum for informationsudveksling og koordination af budskaber til offentligheden. Det er i den forbindelse meget vigtigt, at aktørerne sender de samme budskaber i en krisesituation, da der ellers kan opstå forvirring og uklarhed. Det vil som oftest være Borgerservice, der som den centrale myndighed fremfører budskaberne.

Denne tradition for stærke og tillidsfulde partnerskaber med andre aktører – private eller offentlige – præger også arbejdet med alvorlige personsager på det konsulære område, f.eks. bortførelser eller højtprofilerede fængslingsager. Udenrigsministeriet har som nævnt efter sit lovgrundlag til opgave at bistå danskere i nød i udlandet og har dermed som udgangspunkt ansvaret for den konsulære bistand, herunder kontakt til udenlandske myndigheder, kontakt til pårørende med videre. Efter den praksis, der har udviklet sig, har Borgerservice endvidere normalt stået for at samle de relevante aktører i sagerne, f.eks. eventuelle arbejdsgivere, forsikringsselskaber m.fl. og derved bidrage til, at alle trækker på samme hammel med henblik på at finde en løsning. Samarbejdet med aktørerne i en sag sker selvsagt helt frivilligt. Borgerservice kan ikke pålægge aktørerne at deltage i et sådant arbejde, men som oftest vil der være en fælles interesse i, at der tilvejebringes en neutral myndighedsramme for det fælles arbejde med en sag. Der vil naturligvis også kunne være politisk interesse for denne type konsulære sager og et berettiget ønske om indsigt blandt de folkevalgte. Her er der gennem årene udviklet en praksis for i fortrolighed at sikre den fornødne parlamentariske indsigt.

## Borgernes udenrigstjeneste

Udviklingen på det konsulære område i de seneste årtier har således samlet set betydet en væsentlig styrkelse af Udenrigsministeriets kontaktflader både til borgerne og til andre offentlige og private interessenter. Det er også blevet et sagsområde, som i kraft af denne forandringsproces er blevet til en stærk og positiv del af den moderne udenrigstjenestes narrativ om at være »på arbejde for Danmark« og har bidraget til at understrege, at Udenrigstjenesten også er borgernes udenrigstjeneste. Det kom meget konkret til udtryk i for-



bindelse med jordskælvet i Nepal i 2015, hvor den daværende ambassadør i Kathmandu Kirsten Geelan med det samme åbnede den solidt byggede og jordskælvsikrede ambassade som nødherberg for de mange strandede danske rygsækrejsende, som i øvrigt hurtigt gav ambassaden betegnelsen »The Last Resort« og gav den fine anmeldelser på Tripadvisor.

Både i forbindelse med krisehåndtering og i forbindelse med de daglige enkeltsager har udenrigstjenesten været i stand til at løse opgaverne tilfredsstillende, og opgaveløsningen på det konsulære område har givet befolkningen et godt og meget konkret indblik i udenrigstjenestens opgavevaretagelse. Et dokumentarfilmselskab, der for nogle år siden overvejede en dokumentar om udenrigstjenesten, mente således, at »borgerservice er det eneste område, hvor man kan forklare folk, hvad I laver«. Udenrigstjenesten har også været effektiv til at udnytte den teknologiske udvikling på IT og kommunikationsområdet til at nå meget bredt ud til danske befolkning og dermed blive en naturlig del af danskernes hverdag.

Udenrigstjenesten har også været i stand til at tilpasse sig nye udfordringer på det konsulære område. Mens disse linjer skrives, er udenrigstjenesten sammen med de danske sundhedsmyndigheder og andre instanser i gang med en omfattende konsulær indsats i forbindelse med udbruddet af Corona-virus i Kina, som har spredt sig til store dele af verden. Det stiller helt nye krav til den operative håndtering under vanskelige og usikre forhold, hvor ikke mindst smitterisikoen indgår som en faktor. Desuden er der behov for løbende opdatering af rejsevejledninger for samtlige lande, intensiv kommunikation til offentligheden og tæt internationalt samarbejde. Den effektive håndtering i et velfungerende samarbejde med andre myndigheder bekræfter på ny, at Borgerservice og udenrigstjenesten har udviklet sig til en fleksibel og global beredskabsorganisation, som er i stand til at tilpasse sig et trusselsbillede i stadig forandring.



**Det står i dag også lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser – ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere**

Alt i alt har denne udvikling været gunstig, både for Udenrigsministeriet og for de danskere, der kommer i nød i udlandet. Det er ikke mindst i kraft af den positive udvikling på det konsulære område, at udenrigstjenesten i de seneste årtier for alvor er blevet borgernes udenrigstjeneste. Det har næppe for alvor ændret den uformelle rangordning af sagsområderne, som traditionelt har gjort sig gældende med det klassiske diplomati som det mest prestigefyldte. Men udviklingen har betydet, at det konsulære område har fået stærkt øget politisk tyngde og bevågenhed. Det står i dag også lysende klart, at fiasko på det konsulære område ofte vil have alvorlige og vidtrækkende konsekvenser

– ikke alene for de borgere, der har behov for bistand, men også for den politiske ledelse og for organisationen og dens medarbejdere. Det viser udviklingen de seneste årtier med al tydelighed. Og i takt med at danskerne rejser mere og mere – også til fjernere og mere risikable rejsemål – vil denne udvikling utvivlsomt fortsætte og stille nye krav til opgaveløsningen på borgerserviceområdet (Taksøe-Jensen, 2016). Organisatorisk har udviklingen på det konsulære område også betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet i udenrigstjenesten. Det er en identitet præget af en operativ beredskabskultur, stærk kundefokus, hvad enten kunderne er bistandssøgende eller visumansøgere, åben og aktiv kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Det har udvidet den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Man kan sige, at dansk diplomati derved er blevet mere mangfoldigt.

## Litteratur

- Andersen, Caroline Secher (2020), »Det konsulære områdes organisatoriske forankring gennem tiden«, upubliceret oversigt, København: Udenrigsministeriet.
- Andersen, Jesper Fersløv (2014), »Krisediplomatiet«, i Martin Marcussen og Karsen Ronit, red., *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Berridge, G.R. (2010), *Diplomacy. Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard og Nikolaj Petersen (2005), »Managing Foreign Affairs: A Comparative Perspective«, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Expressen.se (2005), [www.expressen.se/nyheter/sa-svek-de-offren-for-tsunamin/](http://www.expressen.se/nyheter/sa-svek-de-offren-for-tsunamin/)
- Heijmans, Maaïke og Jan Melissen (2006), *Foreign Ministries and the Rising Challenge of Consular Affairs: Cinderella in the Limelight*, Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Kjølse, Klaus (1991), *Det diplomatiske fag. Den danske udenrigstjenestes forvaltning 1700-1770*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjølse, Klaus og Viggo Sjøqvist (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970, bind 1: 1770-1919*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2016), »Borgerservice og krisediplomatiet – fra minus til plus«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 20-33.
- Platt, D.C.M (1971), *The Cinderella Service: British Consuls since 1825*, Hamden, Connecticut Archon Books.
- Shake, K.N. (2012), *State of Disrepair. Fixing the Culture and Practices of the State Department*, Stanford: Hoover Institution Press
- Statens Offentliga Utredningar (2005), »Sverige och tsunamien – granskning og förslag«, SOU2005:104, Stockholm.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Udenrigsministeriet.
- Thuesen, Lars (2016), »Libanon-evakueringen i 2006 – den personlige beretning«, *Økonomi & Politik*, 89(2): 91-7
- Udenrigsministeriet (1893), »Instruktion for de Danske Konsuler i Udlandet af 15de December 1893«, København, J.H. Schultz.
- Udenrigsministeriet (1995), »Nye Grænser – Den danske udenrigstjeneste 1970-95«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2005), »Evalueringsrapport af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien«, København: Udenrigsministeriet.
- Wandel, C.F. (1919), »Danmark og Barbareskerne: 1746-1845«, København, Bianco Lunos Bogtrykkeri.

# TechPlomacy

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Nye teknologier forandrer samfundsstrukturer og Danmarks placering i verden. Samtidig agerer teknologivirksomheder i stigende grad som globale, de facto udenrigspolitiske, aktører. Udviklingen medfører markante muligheder, men også udfordringer, for en lille åben økonomi med et af verdens mest digitaliserede samfund. I 2017 erkendte Danmark som det første land, at der var behov for en udenrigspolitisk satsning på teknologisk diplomati, og TechPlomacy-initiativet blev født. Tre år efter indsættelsen af verdens første tech-ambassadør giver denne artikel et indblik i, hvordan Danmark arbejder med direkte interessevaretagelse i dialogen med mul-*

*tionale tech-virksomheder. Derudover berører artiklen, hvordan Danmark arbejder med alliance- og normdannelse gennem TechPlomacy-initiativet. Danmark har brolagt en ny rolle for det klassiske diplomati i en verden, hvor konturerne af en ny digital verdensorden træder stadig klarere frem, og Europas rolle er under pres. Samtidig har Danmark leveret multilaterale resultater, der bringer danske værdier og normer ind i kernen af den internationale udvikling. Kort sagt: Den teknologiske dagsorden er på en og samme tid blevet udenrigs- og geopolitik og global værdipolitik, og Danmark er med i front for at påvirke udviklingen.*

## MIKAEL EKMAN

Chefrådgiver og  
souschef for Danmarks  
tech-ambassadør,  
mikaek@um.dk

## NIKOLAJ JUNCHE WÆDEGAARD

Sekretariatschef og  
souschef for Danmarks  
tech-ambassadør,  
nikowa@um.dk

## Danmark har særlig meget på spil

Det er tre år siden, Danmark udnævnte en tech-ambassadør. Det vakte stor interesse og opmærksomhed både nationalt og internationalt, at Danmark tog det skridt som det første land i Verden. Danmark var med udspillet med til at sætte – og præge – en dagsorden, hvis internationale betydning og bevågenhed siden kun er taget til. Teknologi og digitalisering er blevet udenrigs- og geopolitik og global værdipolitik. Samtidig har debatten om de digitale platforme, teknologiens og tech-giganternes rolle i samfundet flyttet sig. Den er blevet mere nuanceret og fokuserer i dag i langt højere grad på at ramme balancerne mellem teknologiens muligheder og udfordringer. Det kan Danmark i sagens natur langt fra tage æren for alene. Men Danmarks udenrigspolitiske dagsordenssættende effekt har været markant, og vi anerkendes som et internationalt foregangsland på området. Men hvad er erfaringerne fra initiativet, tre år efter at det blev lanceret? Hvad har været prioriteterne og hovedfokus i arbejdet? Hvilke spor er blevet lagt, og hvilke resultater er der skabt?

Oprettelsen af tech-ambassadørstillingen skete ikke i et vakuum, men som led i lanceringen af et nyt udenrigspolitisk satsningsområde: Det teknologiske diplomati, eller 'TechPlomacy'. Teknologi og digitalisering blev ophævet til en strategisk udenrigspolitisk prioritet. For at virkeliggøre det søsatte man en helt ny måde at organisere et udenrigspolitisk fodaftrek på: En diplomatisk repræsentation med delt tilstedeværelse i Silicon Valley, Beijing og Køben-

havn – udrustet med et globalt mandat til at arbejde for danske værdier og interesser vis-a-vis tech-industrien og andre aktører med betydning for den internationale teknologiudvikling. På kort formel var dét missionens kerne.

Der var imidlertid også tale om et relativt åbent mandat. Af gode grunde. Det var nyt territorium – uden en velkendt køreplan eller generationer af veletableret dansk linjeføring og udenrigspolitisk præcedens at læne sig op ad. Og uden fortilfælde eller nogen at kigge over skulderen eller 'copy paste' fra. Der var i den forstand også tale om et eksperiment. En ny måde at gøre tingene på. Og en ny udenrigspolitisk dagsorden, som ikke blot skulle forfølges, men først defineres og opdyrkes. TechPlomacy-initiativets fødsel var baseret på en analyse af to grundlæggende præmisser: (1) De nye teknologiers transformative rækkevidde og den såkaldte 'Fjerde Industrielle Revolutions' afgørende betydning for Danmark og vores placering i Verden. (2) At en systematisk, kritisk og multifaceteret dialog med ikke mindst de multinationale teknologivirksomheder – som nye globale (de facto 'udenrigspolitiske') aktører – ville blive stadig vigtigere for varetagelsen af danske udenrigspolitiske interesser og i sidste ende Danmarks sikkerhed, velstand og værdier.

I mellemtiden er den teknologiske og digitale dagsorden ikke just blevet mindre vigtig. Både præget af de enorme muligheder, ny teknologi som kunstig intelligens/maskinlæring, 5G, kvantecomputere, IoT og datadrevne forretningsmodeller rummer. Men i høj grad også de nye risici og samfundsmæssige udfordringer, der følger med. Cambridge Analytica-skandalen vidnede om misbrug af millioner af menneskers private data på Facebook, inkl. 42.000 danskere. Cybersikkerhed er kommet på alles læber, Forsvarets Efterretningstjeneste peger på en »meget høj« cybertrussel mod Danmark som et nyt grundvilkår, og globale virksomheder som A.P.Møller-Mærsk er blevet ramt hårdt af cyberangreb. Problemstillingerne på det digitale område står nærmest i kø: Påvirkningskampagner på sociale medier er blevet anvendt til at underminere demokratiske institutioner og processer; online terroristisk indhold spreder frygt og radikalisering; databeskyttelse og menneskerettigheder er under pres i den digitale tidsalder. Og som en tværgående rød tråd stiger vigtigheden af at afklare tech-industriens rolle og medansvar. Det samme gør behovet for internationale løsninger. Med andre ord: Den digitale dagsorden er i sin natur grænseoverskridende og international – og teknologiens udenrigspolitiske betydning er kommet for at blive.

Skillelinjerne i den teknologiske verdensorden anno 2020 er til at få øje på. I USA buldrer teknologiudviklingen derudaf, drevet af en privat sektor og tech-industri på steroider, men retningslinjer og spilleregler er ofte beskedne. De offentlige institutioner har traditionelt forsøgt at undgå at gå i vejen for tech-hubs som Silicon Valley. I Kina går det tilsvarende stærkt, men teknologien udnyttes også til statslig magtudøvelse og kontrol, og gråzonerne mellem privat industri og myndigheder er ofte flere. En i stigende grad bipolar digital orden tegner sig. Alt imens forsøger Europa at finde sine ben og tilbyde en tredje – værdi- og rettighedsbaseret – vej, hvor regulering af teknologi og

privatlivets ret står centralt. Det er ikke for sjov, at den digitale dagsorden er blandt den nye Europa-Kommissions absolutte topprioriteter.

Der er med andre ord stærke kræfter på spil. Og kigger man på geopolitikken gennem digitaliseringens prisme, står de aktuelle magtforskydninger fra Vest mod Øst ikke mindre skarpt. Tværtimod. På visse områder forstærker den teknologiske udvikling konturerne af en ny verdensorden. Det gælder ikke mindst adgangen til den digitale tidsalders vigtigste råstof: Data. Det er i sagens natur begrænset, hvad Danmark kan stille op på egen hånd. Men det har heller aldrig været formålet med TechPlomacy-initiativet. Satsningen hviler derimod på den grundlæggende antagelse, at Danmark – som lille, åbent og højt digitaliseret land – har særlig meget på spil. Og at vi ved at gå forrest med det teknologiske diplomatis opfordring om dialog og internationalt samarbejde optimerer betingelserne for at sætte vores præg. På flere måder.

I det følgende har vi valgt at fremhæve to af de væsentligste dimensioner, der berører kernen i den diplomatiske praksis: interessevaretagelse og alliancedannelse.

### Interessevaretagelse overfor tech-giganter

For det første har TechPlomacy-initiativet til formål at styrke den direkte danske interessevaretagelse over for de globale teknologigiganter. Danmark har pga. satsningen i dag, helt lavpraktisk, en adgang til globale virksomheder som Google, Facebook og Alibaba, vi ikke havde i forvejen. Den adgang bruges til at arbejde for danske interesser i bred forstand. Hvad har det med diplomati at gøre, og hvorfor er det relevant? Svaret er, at det er relevant i en verden, hvor beslutninger på højt niveau i tech-giganternes hovedkvarterer (hvad enten de vedrører Facebooks newsfeed-algoritme, Googles retningslinjer for ulovligt og skadeligt indhold eller noget helt tredje) har enorm betydning for Danmark, danske borgere, virksomheder og samfundsinstitutioner. I en grad, som kan sammenlignes med – og på nogle områder også overgår – rækkevidden af de beslutninger, som træffes af regeringer og myndigheder verden over. Bl.a. i forhold til noget så betydningsfuldt som den digitale infrastruktur for indhold på sociale medier og dermed de-facto rammerne for store dele af den moderne, offentlige (demokratiske) debat.

Derfor er den direkte dialog og interessevaretagelse vis-a-vis tech-industrien på vegne af danske myndigheder en essentiel del af TechPlomacy's raison d'être. For eksempel i forhold til adgang til informationer om kriminelles færden på de sociale medier. Hvis platformene misbruges til datalæk, som vi så i forbindelse med Cambridge Analytica. Eller hvis dataindsamling og -behandling sker på et tvivlsomt grundlag, jf. afsløringerne om Googles og Apples aflytning via 'intelligente assistenter' som Google Assistant og Siri, som er indbygget i alt fra telefoner til ure og højttalere. I sidstnævnte tilfælde sendte udenrigsminister Jeppe Kofod Danmarks tech-ambassadør i byen i Silicon Valley for at sende et klart signal om Danmarks bekymringer samt afklare de faktiske forhold omkring dataindsamlingen.



Et andet offentligt kendt eksempel var terrorangrebet i Marokko i december 2018 og drabet på en dansk og en norsk statsborger. Sagen førte til en hesteforespørgsel fra PET, hvorefter Udenrigsministeriets tech-repræsentation tog kontakt til en række centrale tech-virksomheders hovedkvarterer med det formål at få fjernet de videoer og det billedmateriale af den forfærdelige forbrydelse, der desværre begyndte at cirkulere på sociale medier. Der blev i den konkrete sag reageret hurtigt, hvilket bl.a. tilskrives Danmarks direkte kontakt på højt niveau i tech-virksomhederne.

Som eksemplerne illustrerer, har denne direkte interessevaretagelse været løftet i både udenrigs- og sikkerhedspolitiske sammenhænge og i sager af mere sektorpolitisk karakter. På positive dagsordener, men bestemt også for at adressere problemsager i en slags vagthund-funktion. Udenrigsministeriets tech-enhed tjener i den forstand som danske myndigheders forlængede arm, øjne og ører og stemme ind i tech-industrien. Kort sagt: Myndighedsopgaver. Et arbejde, som i øvrigt er helt sammenligneligt med traditionelle danske repræsentationers og ambassaders virke. Med den primære forskel, at modparten på den anden side af bordet ofte er tech-virksomheder.

 **efter tre års vedvarende TechPlomacy-indsats er det bekræftet, at det *er* muligt at føre en balanceret og multifacetteret dialog om presserende teknologiske og digitale spørgsmål**

Det har dog ikke hele vejen været en dans på roser. Det har krævet (diplomatisk) knofedt at få åbnet dørene til tech-industrien på passende højt niveau. Det er i nogen grad helt naturligt – ingen har jo gjort det før. Mange tog heldigvis godt imod ønsket om dialog og så det som en gensidig mulighed. Nogle har været mere fodslæbende, mens enkelte virksomheder har været decideret modvillige. Derfor har det været vigtigt at blive ved med at presse på. Og i dag er langt de fleste kommet til den erkendelse, at der er et behov for tættere dialog mellem regeringer og tech-industrien. Om end der fortsat vil være behov for løbende at minde flere af dem om det i praksis. Derudover betyder adgangen og dialogens intensivering selvsagt ikke, at man er enige om alt. Svære diskussioner og divergerende interesser vil (ligesom i andre udenrigspolitiske sammenhænge) også præge dynamikken fremadrettet. Det er et grundvilkår i diplomatiet. Men efter tre års vedvarende TechPlomacy-indsats er det bekræftet, at det *er* muligt at føre en balanceret og multifacetteret dialog om presserende teknologiske og digitale spørgsmål. En dialog, som Danmark fører både med tech-giganterne, investorer, entreprenører, andre regeringer, internationale organisationer og civilsamfund. Det er i den forbindelse også værd at bemærke, at en lang række lande og organisationer udpeger ambassadører og særlige udsendinge eller på anden vis tager skridt i samme retning. Lande som Frankrig, Tyskland og Australien samt internationale organisationer som FN, EU og NATO har således alle øget deres fokus på de udenrigs- og sikkerhedspolitiske konsekvenser af teknologien.



## Alliancedannelse og normopbygning

Et andet centralt spor i TechPlomacy-initiativet er den mere langsigtede udenrigs- og sikkerhedspolitiske dimension, som handler om at skabe internationale alliancer, der former normer i den digitale tidsalder. Det kan forekomme abstrakt og er i sagens natur svært at måle og veje. Nøjagtigt som det gør sig gældende for de fleste grene af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Men det gør det ikke mindre vigtigt. Alliance- og normopbygningen handler grundlæggende om at præge den langsigtede globale teknologiudvikling i en retning, der er i overensstemmelse med danske og europæiske værdier. Og selvom Danmark er en lille spiller i det store billede, har det teknologiske diplomati, kombineret med vores bilaterale og multilaterale engagementer, allerede nu været med til at sætte en række specifikke danske fingeraftryk. Lad os give nogle konkrete eksempler.

I en digital verdensorden, der (målt på 'hard power') p.t. domineres af USA og Kina, overvejer Europa aktuelt sine muligheder for (målt i 'soft power') at gå forrest med fokus på demokratiske værdier, rettigheder og samfundsstrukturer – for eksempel i tilgangen til udvikling af kunstig intelligens, beskyttelse af persondata, internettets frihed og digital beskatning. Spørgsmål, der kun vil stige i betydning i de kommende år(tier). Det store dilemma for Europa er imidlertid, hvordan man kan slå sig op som en troværdig blød magtudøver uden tilstrækkelig hård magt i bagagen. Nok har vi et attraktivt europæisk indre marked og fører an på regulering, men den globale digitale økonomi ser p.t. ikke ud til at udvikle sig i en gunstig retning for Europa. Det er for eksempel helt overvejende Kina og USA, der skalerer de store globale tech-giganter – i dag er de 20 mest værdifulde tech-giganter enten amerikanske eller kinesiske – ligesom omtrent 75 pct. af alle patenter på kunstig intelligens ejes af kinesiske eller amerikanske aktører.<sup>1</sup> Et af de svar, man aktuelt overvejer i diskussionerne på europæisk plan, er at styrke Europas såkaldte 'digitale suverænitæt' (altså en strategisk styrkelse af Europas uafhængighed, hvad angår digitale teknologier). Men om det er det rette svar – og ikke mindst hvad det i praksis skal indebære – er der delte meninger om. Et andet oplagt spørgsmål er, hvordan man i en digital verdensorden griber Europas eksterne (udenrigspolitiske) ageren og alliancepolitik an. Netop på det punkt har Danmark været en toneangivende stemme. Med det grundlæggende budskab, at EU skal være mere systematisk, strategisk og proaktiv i sin prioritering og promovering af den digitale dagsorden globalt, og ikke kun i de interne, regulatoriske instrumenter. I efteråret 2019 underskrev udenrigsminister Jeppe Kofod således en politisk erklæring sammen med Frankrigs udenrigsminister og digitaliseringsminister. Som den foreløbige kulmination på dette danske initiativ indeholdt erklæringen en fælles dansk/fransk vision for europæisk lederskab i den digitale tidsalder. Det var et første vigtigt skridt – og en værdi- og alliancepolitisk platform – for dansk indflydelse via det europæiske samarbejde. På et område, hvor der lyttes til Danmark på grund af frontløberrollen inden for teknologisk diplomati og vores generelt stærke digitale profil.

I FN-regi har Danmark også bidraget aktivt i forhold til at løfte teknologi op på dagsordenen. FN's generalsekretær Antonio Guterres har gjort det internationale samfunds befattning med den digitale dagsorden til en høj prioritet og et bidrag til FN's egen reformproces. I den forbindelse er der bl.a. blevet kigget i dansk retning for at få inspiration til arbejdet. Guterres udpegede i 2018 Jack Ma (Alibaba) og Melinda Gates (Gates Foundation) som formænd for FN's nye Højniveaupanel for Digitalt Samarbejde – i sig selv illustrativt for den udenrigspolitiske rolle, tech-sektoren spiller i det 21. århundrede. Danmark har dels støttet Panelets arbejde gennem videndeling af danske erfaringer fra dialogen med tech-industrien samt dansk værtskab for netværksaktiviteter og møder i forbindelse med Panelets besøg i Silicon Valley. Dels i form af finansiel støtte til Panelets arbejde i udviklingsøkonomierne – for teknologiens positive såvel som negative sider rammer også udviklingsøkonomierne i Afrika og Asien, der risikerer at sakke endnu mere bagud i den teknologiske udvikling. Og sidst, men ikke mindst har Danmark budt aktivt ind i substansdrøftelserne i FN. Bl.a. med et dansk policy-papir med en række anbefalinger inden for bl.a. bekæmpelse af global digital ulighed, beskyttelse af demokrati og menneskerettigheder samt inddragelse af – og krav om en samfundsansvarlig tilgang fra – tech-industrien, der har været med til at sætte retningen for Panelets arbejde. Den slags ændrer ikke verden i morgen. Det er et langt sejt træk. Men det er i Danmarks langsigtede interesse at bidrage aktivt. Det er værdipolitik på den store, multilaterale klinge.

 **Danmark arbejder for at 'multilateralisere' dialogen med tech-industrien. Det handler om fra en bred kreds af ligesindede, ansvarlige lande at sende et stærkt fælles signal til virksomhederne om at de skal tage et større medansvar**

De teknologiske nybruds og digitale platformes betydning for menneskerettighederne globalt har også været en prioritet. Danmark har traditionelt altid været en stærk forkæmper for opretholdelsen af menneskerettighederne. Og i takt med den digitale udvikling er det et kerneprincip, at internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet gælder i lige så høj grad online som offline. Udviklingen rummer både positive aspekter og nye dilemmaer. Ikke mindst i lyset af tech-virksomhedernes stadigt mere centrale rolle på et område, hvor statsaktører traditionelt har været toneangivende. På den ene side kan teknologi og nye digitale platforme bidrage til at styrke civilsamfundets arbejde samt understøtte menneskerettighedsindsatser for myndigheder såvel som private. Men på den anden side er der allerede konkrete eksempler på, at sociale medier misbruges til at sprede hadtale og opfordre til vold (f.eks. rettet mod rohingya-mindretallet i Myanmar) og til spredning af terrorrelateret eller ekstremistisk indhold (som f.eks. i forbindelse med terrorangrebet i Christchurch og den ovennævnte Marokko-sag). Virksomheders indsamling af omfattende mængder personlig data kan misbruges (som det skete i forbindelse med Cambridge Analytica-skandalen). Og algoritmer og digitale teknologier kan skabe eller forstærke diskrimination og bruges til øget kontrol og overvågning. Freedom House konkluderer, at internettets frihed er faldet

otte år i træk, bl.a. illustreret ved en stigende mængde internet-shutdowns på globalt plan de seneste år. Der er også tiltagende kritik af den datadrevne forretningsmodel, der kendetegner flere af de største tech-virksomheder.

Derfor har Danmark taget initiativ til at støtte FN's Højkommissær for Menneskerettigheder (OHCHR)'s øgede fokus på teknologi. Det omfatter en direkte dialog med tech-industrien, hvor OHCHR rådgiver de store virksomheder i udmøntningen af international menneskerettighedsret på teknologiområdet. På det normative plan har Danmark sammen med en gruppe af lande taget initiativ til en resolution i FN's Menneskerettighedsråd, der skal bidrage til at bringe digitale emner mere centralt ind i Rådets løbende arbejde. Og så har Danmark sat sociale mediers medansvar for at modvirke hadtale på dagsordenen med konkret fokus på at forhindre en gentagelse af rohingya-krisen i Myanmar i forbindelse med afholdelse af landets andet demokratiske valg i 2020. Parallelt har udviklingsministeren lanceret en indsats for at styrke civilsamfundets råderum gennem bl.a. støtte til civilsamfundsorganisationers digitale modstandsdygtighed. Gennem denne flerstrengede indsats – med en kombination af både praktisk engagement på jorden og normativ politikudvikling i FN – er Danmark med helt i front for at sikre, at der værnes om menneskerettighederne i en digital tidsalder.

De teknologiske spørgsmål har også fundet vej ind i kernen af sikkerhedspolitikken. Når påvirkningskampagner og cyberangreb bliver en fast bestanddel af trusselsbilledet, må modforanstaltningerne følge med. Som led i TechPlomacy-arbejdet og den nationale strategi for cyber- og informationssikkerhed har Danmark taget initiativ til et årligt cyber- og teknologi-møde blandt mere end 20 ligesindede lande, som samles i San Francisco til drøftelser med tech-industrien under delt værtskab mellem Australien og Danmark. Den slags internationale møder er ikke i sig selv et særsyn. Det nye er her, at tech-industrien – hvis teknologier og platforme både er en central del af udfordringen og løsningen – inviteres med ind i lokalet. Mødet er et udtryk for det, man i udenrigspolitisk jargon kalder 'convening power' – som Danmark har opnået på dette felt, bl.a. pga. netværket i den private sektor. Samtidig er mødet en måde, hvorpå Danmark arbejder for at 'multilateralisere' dialogen med tech-industrien. Det handler om fra en bred kreds af ligesindede, ansvarlige lande at sende et stærkt fælles signal til virksomhederne om at de skal tage et større medansvar. Og samtidig den anden vej rundt lade den industri, som udvikler mange af de digitale teknologier, komme til orde og forklare regeringsrepræsentanter, hvordan de ser på udviklingen. Det er nemlig interessant, at flere af de toneangivne policy-udspil på cybersikkerhedsområdet den senere tid er kommet fra industrien selv – såsom Microsofts forslag om en digital Genevekonvention, Siemens' 'Charter of Trust' og den 'Tech Accord', store dele af industrien er gået sammen om. I tråd med TechPlomacy-grundtanken har Danmarks bidrag netop været at bygge bro mellem regeringer og den private sektor – og bidrage til direkte substansdrøftelser mellem de to sektorer.

Med samme hensigt har Danmark bidraget aktivt til at få de fremvoksende teknologier højt op på den politiske dagsorden i NATO, bl.a. i forbindelse

med det såkaldte 'Leaders' Meeting' for stats- og regeringscheferne i London i december 2019. Der er nu stigende fokus på, hvordan Alliancen kommer på forkant med den hastige teknologiske udvikling, og hvad den geopolitiske rivalisering om fremtidig teknologisk dominans betyder for euro-atlantisk sikkerhed og fremtidens globale magtbalance. TechPlomacy-initiativet har vakt interesse i NATO og givet Danmark mulighed for at sætte konkrete aftryk. Ikke mindst i forhold til behovet for at styrke og systematisere NATO's dialog med de toneangivende civile tech-virksomheder, der i høj grad driver udviklingen af nye teknologier som kunstig intelligens og autonome systemer, der også får stigende militær betydning.

Det teknologiske diplomati rummer andre dimensioner end ovennævnte. Heriblandt informationshjemhentning, 'public diplomacy' og strategisk kommunikation samt løbende bidrag til Udenrigsministeriets eksport- og investeringsfremme i samarbejde med Trade Council og Invest in Denmark. Ovenstående er således ikke en udtømmende oversigt over samtlige resultater og erfaringer. I nærværende sammenhæng har vi imidlertid valgt at stille skarpt på den (udenrigs)politiske kerne i mandatet.

### 'Dynamisk ligevægt' i det (digitale) 21. århundrede

TechPlomacy-initiativet blev ikke udelukkende modtaget med begejstring, da det blev søsat. Et af de tidlige kritikpunkter var, at man med initiativet tilskrev tech-giganterne en legitimitet, de ikke er berettiget til. Et andet, beslægtet synspunkt gik på, at initiativet alene var et forsøg på fra dansk side at gøre sig til over for de store tech-giganter. Ikke overraskende indvendinger ud fra en umiddelbar betragtning. Men de overser kernen i TechPlomacy, hvis hovedformål hverken er kommercielt, endsige at give tech-industrien mere (formel) magt og indflydelse. Snarere det modsatte: TechPlomacy er nationalstatens reaktion på de digitale teknologiers og tech-industriens transformative indvirkning på samfundet og de internationale relationer, vi indgår i. Uanset om man bryder sig om det eller ej, er sagen den, at flere af tech-giganterne målt på økonomisk formåen ville kvalificere til G20-medlemskab – og at deres datadrevne forretningsmodeller giver dem større viden om udviklingen globalt og en indsigt helt ned på (personfølsomt) individniveau, som er historisk uden sidestykke, og som de færreste lande i dag kan konkurrere med. Det medfører en *uligevægt* mellem nationalstaters og det internationale samfunds handlerum og samtidens udfordringer. Det kan man enten ignorere eller forholde sig til – ved at etablere, hvad man i naturvidenskaben ville kalde '*dynamisk ligevægt*'. I bestræbelsen på at genvinde fodfæste. Ikke for at stoppe den globale digitaliseringsdagsorden, men for at øve indflydelse og præge dens retning. Ved at insistere på dialog og internationalt samarbejde på tværs af sektorer.

 **TechPlomacy er nationalstatens reaktion på de digitale teknologiers og tech-industriens transformative indvirkning på samfundet og de internationale relationer, vi indgår i**

TechPlomacy handler, som diplomatiet altid har gjort, om at gå i dialog med de relevante aktører – også dem, man ikke altid er enig med. TechPlomacy ophøjer ikke tech-industrien til nationalstater eller foreslår, at virksomheder som Amazon eller Tencent skal optages i FN. Private virksomheder og regeringer har forskellige roller at udfylde, men større forståelse og dialog imellem dem er afgørende. Offentligt-privat samarbejde har altid været en central del af det danske DNA, og det ændrer den teknologiske udvikling ikke på. Tværtimod er behovet større end nogensinde før. Man kunne indvende, at man skal gå reguleringsvejen frem for dialog-vejen. Men i TechPlomacy-optik er det en falsk dikotomi, der ikke blot overser behovet for begge dele – men også, at de to veje ikke er hinandens modsætninger, men forudsætninger. Industrien er i førersædet i udviklingen af teknologierne, og regeringerne og de folkevalgte har det første og sidste ord i lovgivnings- og reguleringssammenhæng. Regeringer og myndigheder kan imidlertid ikke regulere effektivt i blinde. Især ikke i lyset af teknologiudviklingens hastighed og kompleksitet i disse år. Og i lyset af den informationsasymmetri i tech-virksomhedernes favør, som følger deraf. Netop derfor er der behov for den løbende dialog med tech-industrien. For at øge indsigten og stille krav om transparens og reel samarbejdsvilje. Alternativt risikerer reguleringsinitiativerne at ramme skævt, og det er hverken i industriens eller landenes interesse.

Det er ofte den offentlige sektor, der bliver anklaget for at være for langsom til at optage nye innovative løsninger fostret i det private. Men omvendt har industrien været langsom til at erkende og forstå det samfundsmæssige medansvar, de bærer. Med udenrigsminister Jeppe Kofods ord: »We've been too naive for too long about the tech revolution. We need to make sure that democratic governments set the boundaries for the tech industry – and not the other way around. That's where the Danish TechPlomacy initiative comes in.«

Der er næppe tvivl om, at TechPlomacy-initiativet ramte noget i tiden, før dagsordenen for alvor bredte sig i globale udenrigspolitiske kredse. Det har givet Danmark et forspring og en markant profil og stemme – bag lukkede døre i det stille diplomati såvel som i offentligheden. TechPlomacy er et svar på det digitale 21. århundredes to basale udviklingstendenser fremhævet indledningsvist – (1) Den Fjerde Industrielle Revolutions betydning for globale anliggender og et land som Danmark og (2) tech-giganternes rolle som tungtvejende, globale aktører. Et svar, som har gjort det muligt for Danmark at sætte et præg, der overgår, hvad vores størrelse ellers berettiger til.

## Noter

- 1 Tal fra McKinseys rapport: An AI-nation: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/harnessing-the-opportunity-of-artificial-intelligence-in-denmark>



# På tværs – om Udenrigsministeriets position på Slotsholmen

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Udenrigsministeriet står svagt – måske svagere end nogensinde – i den danske centraladministration. Artiklen belyser, hvordan og hvorfor Udenrigsministeriets funktion og placering i det hjemlige politiske system har ændret sig, siden sidst tjenesten fejrede jubilæum. For at besvare disse spørgsmål tager artiklen udgangspunkt i Udenrigsministeriets relativt nye rolle som den, der skal skabe overblik over og sammenhæng i Danmarks officielle forbindelser til udlandet. Artiklen påstår, at internationaliseringen af den øvrige centraladministration i mange år var*

*en kilde til øget indflydelse for Udenrigsministeriet, men at udviklingen vendte omkring 2001. Den særlige udenrigsministerielle kompetence til at samle trådene og se på tværs af centraladministrationen for at varetage Danmarks overordnede og langsigtede udenrigspolitiske interesser er blevet udvandet. Ministeriet mangler i dag både den faglige og politiske gennemslagskraft, der er nødvendig for at fremstå som en drivende kraft i skiftende regerings politikudvikling og prioriteringsdiskussioner.*

Udenrigsministeriets ry har altid været, om ikke blakket, så dog modsætningsfyldt. På den ene side er ministeriets ressort – forholdet til fremmede magter – forlenet med en særlig tyngde og seriøsitet. Det drejer sig trods alt om nationens selvstændighed og identitet. På den anden side forbindes diplomatiet med noget dyrt og elitært: Hvad kommer det resten af samfundet og den almindelige dansker til gode, at Udenrigsministeriets ansatte fører sig frem på de bonede gulve ude i det store udland? Det er i dette spændingsfelt mellem det fundamentale og det overflødige, at Udenrigsministeriet gennem årene har kæmpet ikke kun for sit eget ressort og bevillinger, men også for at præge beslutninger inden for andre ministeriers områder.

I de seneste år har det været en udbredt opfattelse, at Udenrigsministeriet står svagt – måske svagere end nogensinde. Ministeriet har for længst mistet sit monopol på det internationale og dermed også en stor del af den særlige aura eller gatekeeper-funktion, der traditionelt har været kilden til både dets autonomi og indflydelse. I en globaliseret verden, hvor ikke bare stats- og regeringschefer, men også alle mulige fagministre – og deres respektive embedsværk – mødes jævnligt og samarbejder rutinemæssigt om håndteringen af grænseoverskridende problemer, hvad er det så, Udenrigsministeriets ansatte kan, som andre statslige embedsmænd ikke kan? Hvad er diplomatiets 'added value', ude og hjemme?

Diskussionen er hverken særlig ny eller særlig dansk. Den findes i forskellige varianter i stort set alle de lande, Danmark sammenligner sig med. Fokus her er på den danske variant og på, hvordan Udenrigsministeriets funktion og

**LOUISE RIIS  
ANDERSEN**  
seniorforsker,  
Dansk Institut for  
Internationale Studier,  
lan@diis.dk



placering i det hjemlige politiske system har ændret sig, siden sidst tjenesten fejrede jubilæum. Hvorfor og hvordan – spørger artiklen – fremstår Udenrigsministeriet i dag 'svagere' i almindelighed og i den udenrigspolitiske beslutningsproces i særdeleshed, end for 25 år siden?



### Hvorfor og hvordan – spørger artiklen – fremstår Udenrigsministeriet i dag 'svagere' i almindelighed og i den udenrigspolitiske beslutningsproces i særdeleshed, end for 25 år siden?

For at besvare dette spørgsmål tager artiklen udgangspunkt i Udenrigsministeriets rolle som den, der skal skabe overblik over og sammenhæng i Danmarks forbindelser til udlandet. Fokus er altså ikke på Udenrigsministeriets hedengangne rolle som 'gatekeeper', men derimod på dets nyere funktion som 'boundary-spanner' – dvs. som den, der ikke bare definerer den nationale interesse, men også administrerer og mægler mellem et voksende antal aktører i et stadigt mere komplekst og integreret politikmiljø (Knudsen og Gram-Skjoldager, 2010).

I teorien står boundary-spanners stærkt. De kan manøvrere tingene i den retning, de gerne vil, fordi de har både overblik og detaljeret viden om, hvor de andre aktører står. I praksis har dynamikken vist sig at være anderledes for det danske udenrigsministerium: Udenrigsministeriet har gennem årene mistet ikke bare autonomi, men også indflydelse på Slotsholmen. Den særlige udenrigsministerielle kompetence til at samle trådene og se på tværs af centraladministrationen for at varetage Danmarks overordnede og langsigtede udenrigspolitiske interesser er blevet udvandet. Ministeriet mangler i dag både den faglige og den politiske gennemslagskraft, der er nødvendig for at fremstå som en drivende kraft i skiftende regeringers politikudvikling og prioriteringsdiskussioner.

Artiklen tegner med den meget brede pensel – på et løst grundlag af anekdotiske nedslag i nyere dansk politisk historie – et rids over, hvorfor og hvordan det er gået sådan. I den forstand er artiklens argumenter både spekulative og fortegnede. Når tingene sættes på spidsen, som de gør i denne artikel, får man naturligvis ikke den fulde sandhed. Historien om Udenrigsministeriets tab af magt og indflydelse på Slotsholmen rummer langt flere aspekter og nuancer, end der er taget med i betragtningen her. Ikke desto mindre er det håbet, at artiklen – med sine krasse påstande – vil bidrage til den stående debat om Udenrigsministeriets rolle i centraladministrationen i almindelighed og diplomatiets rolle i dansk udenrigspolitik i særdeleshed.

Artiklen består af tre dele. Første del diskuterer, hvad der menes med 'position på Slotsholmen'. Anden del diskuterer det samspil af indre og ydre forhold, der kan forklare, at Udenrigsministeriets position har ændret sig i de seneste årtier. Tredje og sidste del kaster et blik mod fremtiden og ridser tre mulige scenarier op for udviklingen frem mod Udenrigsministeriets næste jubilæum.

## Slotsholmspositioner

I daglig tale er Slotsholmen synonym for centraladministrationen. I virkeligheden er det navnet på en lille ø i det indre København, hvor blandt andet Folketinget, Højesteret, Det Kongelige Bibliotek og hovedparten af de danske ministerier huserer. Udenrigsministeriet har siden 1980 ikke ligget på Slotsholmen, men derimod på Asiatisk Plads på den anden side af Knippelsbro. Den relativt nye fysiske afstand er dog den mindste del af alt det, der historisk set har været med til at gøre Udenrigsministeriet 'anderledes'.

Ud over at være det ældste ministerium er Udenrigsministeriet også det eneste, hvis virke er reguleret ved lov. Udenrigsloven blev senest revideret i 1983 og blev i den forbindelse udstyret med en formålsparagraf, der fastslog, at:

*»§ 1. Udenrigstjenesten har til formål at varetage rigets mellemfolkelige anliggender.*

*Stk. 2. Udenrigstjenesten forestår og koordinerer udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forbindelser til udlandet, herunder Danmarks deltagelse i samarbejdet inden for De europæiske Fællesskaber, internationale organisationer, det internationale udviklingssamarbejde samt behandlingen af folkeretlige spørgsmål.*

*Stk. 3. Udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere samt bistand til danske virksomheder i deres erhvervsmæssige forbindelser med udlandet«*

Ifølge den daværende administrationschef i Udenrigsministeriet, Alex Buus, var det »særlig væsentligt«, at 1983-loven knæsatte Udenrigsministeriets koordinerende funktion og generelle ansvar for varetagelsen af rigets interesser i forhold til udlandet. Derved blev det lettere for ministeriet at imødegå en snigende »sektorisering af udenrigspolitikken« (Buus, 1984: 123).

Hans bekymring illustrerer sammenhængen mellem internationaliseringen og Udenrigsministeriets ændrede position på Slotsholmen: På den ene side har Udenrigstjenesten mistet sit monopol på det internationale. På den anden side har ministeriet fået øget adgang til at præge beslutninger inden for andre ministeriers område, ikke mindst i forhold til EU-spørgsmål (se Jesper Ferslov Andersens artikel til dette temanummer).

I mange år var det den vej, tingene gik for Udenrigsministeriet på Slotsholmen: mindre autonomi, men mere indflydelse. Omkring årtusindeskiftet ændrede 'noget' sig, så Udenrigsministeriet fik mindre indflydelse på andre ministeriers arbejde, samtidig med at dets autonomi vedblev med at falde. Inden vi når til at spørge hvorfor, er det dog nødvendigt at præcisere, hvad jeg mener, når jeg taler om et ministeriums 'position' på Slotsholmen, og hvorfor det er så svært at kortlægge og bestemme denne.

I Slotsholm-sammenhænge er 'position' både et spørgsmål om hierarkisk placering (magt) og om synsvinkel (perspektiv). Stilling er svær at skelne fra stillingtagen – eller som det også hedder 'where you stand depends on where you sit'. Når ministerierne positionerer sig, handler det ikke kun om prestige, men også om substans. Det er derfor især ved at analysere konkrete politiske beslutningsprocesser og sammenligne udviklingen over tid, at deres indbyrdes forhold reelt kan bestemmes og vurderes.

De formelle mekanismer – statsrådsrækkefølgen, sammensætningen af regeringens faste udvalg og departementschefernes lønramme – anvendes dog ofte som rettesnore for en generel vurdering af ministeriers styrke og status. Interessant nok viser det sig her, at rygterne om Udenrigsministeriets nylige deroute er noget overdrevne. Ministeriet ligger formelt set nogenlunde, som det plejer.

Kontinuiteten understreges af, at Udenrigsministeriets departementschef (tidligere direktør) befinder sig i statens allerøverste lønramme (den såkaldte 42+) sammen med sine kollegaer fra Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.<sup>1</sup> Men også når man ser på den formelle rangordning af ministrene, der gives i den såkaldte *statsrådsrækkefølge*, er det mere præcist at tale om små op- og nedture end om et kontinuerligt fald.

Statsrådsrækkefølgen angiver helt banalt, hvornår de enkelte ministre skal tale, når regeringen holder møder med dronningen (statsråd). Pladsen som nummer ét tilhører selvsagt statsministeren, og helt frem til 1982 var udenrigsministeren lige så naturligt altid nummer to (Bjøl, 1983: 70). Det ændrede sig med Schlüters firkløverregering, hvor finansminister Henning Christophersen overtog den rang, og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen 'kun' blev nummer tre. Under Poul Nyrup Rasmussen røg udenrigsminister Niels Helveg Petersen på et tidspunkt helt ned på en sjetteplads, men skiftende ministre har efterfølgende bevæget sig op ad ranglisten igen. Den nuværende, Jeppe Kofod, er således nummer tre, mens hans forgænger, Anders Samuelson, var nummer to.

Statsrådsrækkefølgen siger nok noget om den enkelte ministers formelle status. Men den fortæller ikke meget om hans/hendes muligheder for at værne om eget ressort (autonomi) og præge beslutningerne inden for andre områder (indflydelse). En mere retvisende indikator er derfor sammensætningen af regeringens faste udvalg.<sup>2</sup> Disse udvalg, der i koalitionsregeringer understøttes af forberedende embedsmandsudvalg, har fået stadigt større betydning. Det gælder især koordinationsudvalget, der ledes af statsministeren, og økonomiudvalget, der ledes af finansministeren. Siden 1990'erne har disse to udvalg dannet rammen om regeringens overordnede politik- og prioriteringsdiskussioner (Fuglsang og Jensen, 2010). Fast medlemskab af disse opfattes derfor typisk som et tegn på ministeriel styrke.


Fsya. Ø-udvalget skal vi helt tilbage til Anker Jørgensens regeringer for at finde udenrigsministre, der fast deltog i alle møder. Ikke siden K.B. Andersen har en

udenrigsminister været medlem af Ø-udvalget. I takt med at Finansministeriets rolle i politikudviklingen og dermed Ø-udvalgets betydning har ændret sig, ses det i stigende grad som problematisk. Formelt set er det dog ikke nyt, at Udenrigsministeriet ikke indgår i regeringens økonomiske og finanspolitiske inderkreds. Det har ministeriet ikke gjort siden 1978.

Da Poul Schlüter i 1982 oprettede det mere magtfulde K-udvalg sad udenrigsministeren i første omgang også udenfor her. Først i 1986, da daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen overtog formandsposten i partiet Venstre, fik han – og dermed Udenrigsministeriet – fast plads i K-udvalget. Siden da har skiftende udenrigsministre som regel – men ikke altid – haft fast plads i K-udvalget. Både Niels Helveg Petersen (RV), Per Stig Møller (K) og Villy Søvndal (SF) har således haft perioder, hvor de kun deltog i K-udvalgs-møderne på invitation.<sup>3</sup>

Den nuværende udenrigsminister, Jeppe Kofod, er – i lighed med sine fire forgængere – medlem af K-udvalget. Ud over personlig status og prestige giver det – i princippet og hvis ministeren vil – embedsværket en privilegeret adgang til at sikre, at de hensyn, Udenrigsministeriet måtte lægge vægt på, i videst muligt omfang fra starten er indtænkt i alle regeringens tiltag og prioriteter.

Men hvad er så de særlige udenrigsministerielle hensyn?

 **Med 250 år på bagen er det ikke overraskende, at Udenrigsministeriet har en rimelig veldefineret forståelse af sin egen kernefunktion – og af, hvordan denne adskiller sig fra de opgaver, ministeriets andre og langt yngre kolleger på Slotsholmen måtte have**

Vi ved fra organisationsteorien og studier i offentlig forvaltning, at alle bureaukratiske institutioner udover egne interesser i budgetter og bemanning, også har egne normer og kulturer, og at de med tiden udvikler ganske faste opfattelser af, hvad deres opgaver består i, og hvordan de bedst løses (Christensen, 1984). Med 250 år på bagen er det ikke overraskende, at Udenrigsministeriet har en rimelig veldefineret forståelse af sin egen kernefunktion – og af, hvordan denne adskiller sig fra de opgaver, ministeriets andre og langt yngre kolleger på Slotsholmen måtte have.

Centralt i den udenrigsministerielle identitet står følelsen af at have ansvaret for den langsigtede, samlede, varetagelse af Danmarks nationale interesser i forhold til den omgivende verden. Det var den opgave, der set med ministeriets øjne blev lovfæstet i Udenrigsloven af 1983, og som siden blandt andet er kommet til udtryk i ministeriets 'mission, vision, værdier', der i takt med tidens ledelsesfilosofiske toner blev formuleret af ministeriet selv i 2004. Det fremgår af disse, at ministeriets mission er at:

*»arbejde for Danmarks interesser og værdier i forhold til omverdenen på en måde, der fremmer danskernes frihed, tryghed og velstand samt en mere fredelig og retfærdig verden med udvikling og økonomisk vækst for alle«.*

Missionen signalerer ifølge ministeriet selv, »at Udenrigsministeriet koncentrerer sig om overordnede interesser og værdier« – i slet skjult modsætning til de øvrige ministerier, der er optaget af mere snævert definerede dagsordener.<sup>4</sup>

Et konkret eksempel på, hvordan dette kommer til udtryk, er Udenrigsministeriets fokusering på under det danske EU-formandskab i 2012 at sikre, at fagministerierne optrådte som 'honest brokers' og ikke brugte formandskabsrollen til at varetage danske særinteresser. For Udenrigsministeriet var det åbenlyst, at det ville koste Danmark på andre områder i det diplomatiske spil, hvis nationale interesser blev varetaget alt for åbenlyst under et formandskab (Nedergaard og Jensen, 2012: 35).

Eksemplet viser, at det at have fokus på det overordnede for Udenrigsministeriet især handler om at placere Danmark 'rigtigt' i forhold til den omgivende verden. Som et lille land er det at placere sig rigtigt i forhold til stormagterne, naboerne og udviklingen i det internationale samarbejde helt afgørende for at kunne passe på sig selv og øve indflydelse. Udenrigsministeriet er derfor – på godt og ondt – af natur optaget af, hvad 'de andre' tænker om 'os'. At søge at foruddiskontere, hvordan andre lande vil reagere på danske tiltag, er en indgroet del af den udenrigsministerielle opgaveløsning – ikke bare i Danmark, men i diplomatiet som sådant.

Det er den position, der i de seneste årtier er blevet stadigt mere klemmt. Paradoksalt nok i takt med, at det er blevet stadig mere åbenlyst, at den danske samfundsmodel er dybt afhængig af og forbundet med udviklingen i verden omkring os.

## Internationalismens op- og nedture

Siden Uffe Ellemann-Jensen introducerede den aktive internationalisme, har skiftende regeringer uanset partifarve lagt vægt på at føre en 'samtænkt' udenrigspolitik, hvor alle instrumenter og tiltag (i princippet) skal underbygge fælles mål og trække i samme retning.

I første omgang var dette især en intern udfordring for Udenrigsministeriet. Den gamle kompartmentaliserede forestilling om, at Danmark kunne varetage sine sikkerhedspolitiske interesser ét sted (NATO), sine udenrigsøkonomiske et andet (EF/EU) og sine ideale/værdibaserede et tredje (FN/Norden), havde så fint afspejlet tjenestens forskellige fagligheder. Med introduktionen af den aktive internationalisme kunne den vante arbejdsdeling ikke fastholdes. Danmarks politiske, handelsmæssige og bistandstekniske instrumenter måtte samordnes langt mere, hvilket blandt andet den omfattende reorganisering af udenrigstjenesten i 1991 skulle sikre. De hidtidige tre departementer blev

slået sammen til en enhedsorganisation, og direktøren blev øverst ansvarlig for samtlige departementale forretninger (Wøhlk, 1995: 27).

Ret hurtigt viste det sig dog, at Danmarks nye og mere ambitiøse internationale profil ikke kunne holdes 'inden for murene' på Asiatisk Plads.

Aktivismen tiltrak og forudsatte et øget internationalt engagement fra andre grene af centraladministrationen. Det satte Udenrigsministeriet i en lidt paradoxal situation. På den ene side måtte man kæmpe for at få nogle ministerier til at tænke og handle mere internationalt (f.eks. Justits- og Finansministeriet). På den anden side forsøgte man ihærdigt at få andre ministerier til at holde igen med deres internationale ambitioner. Striden med Svend Aukens miljøministerium op gennem 1990'erne er velkendt, men også Erhvervsministeriets forsøg på at samle eksportfremmearbejdet under sig fik Udenrigsministeriet på barrikaderne.

Ministeriet vandt ikke alle kampe, men fremstod ikke desto mindre på tærsklen til det 21. århundrede »stort og magtfuldt« (Iversen, 2002: 325). Tyve år senere syntes det »engang så stolte udenrigsministerium« at være blevet »en skygge af sig selv« (Rubin, 2020).

Hvad skete der – altså ud over, at Udenrigsministeriets driftsbudget blev reduceret med knap 800 millioner, eller 33 pct. (Taksøe-Jensen, 2016: 20)?

Først og fremmest skete der det, at dansk udenrigspolitik ændrede sig.

I de jubelglade 1990'ere, da der var bred politisk enighed om, at Danmark skulle *gøre en forskel* over en bred kam ude i verden, steg Udenrigsministeriets indflydelse – og budgetter – støt. I de neokonservative nuller, da værdikampen tog til, og internationalismen blev aktivistisk, tabte diplomatiet terræn, i takt med at det *at gøre noget* blev opfattet som synonym for at deltage i militære operationer. Sidst, men absolut ikke mindst, ændrede Udenrigsministeriets rolle sig igen op gennem de indadvendte 10'ere, i takt med, at der kom øget fokus på *at passe på Danmark*, og de internationale ambitioner og forpligtelser blev droslet ned.

Dette ultrakorte rids over de seneste 30 års dansk udenrigspolitisk historie er en grov karikatur, men pointen i forhold til Udenrigsministeriets position er reel nok: Udenrigsministeriets rolle er ikke kun blevet mindre, den er også blevet anderledes. Siden udenrigsloven i 1983 kodificerede Udenrigsministeriets overordnede ansvar for at tænke på tværs, er udviklingen gået stærkt – både ude i verden og på Slotsholmen. Internationalisering er blevet til globalisering, og de indbyrdes sammenhænge mellem indre og ydre politikområder er blevet så store, at skellet mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik er svært at opretholde. Måske er det ligefrem 'brudt sammen', som den daværende kontorchef i Udenrigsministeriet, Jess Pilegaard, hævdede i 2013, hvor han blandt andet skrev, at »der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden. Indenrigspolitikken har udenrigspolitiske følgevirkninger,



ligesom det udenrigspolitiske påvirker det indenrigspolitiske landskab» (Pilgaard, 2013: 20).

Man kan derfor heller ikke forestille sig en situation, hvor tingene rulles tilbage til en slags status quo ante: Udenrigsministeriets position på Slotsholmen bliver aldrig, hvad den var engang.

Blandt de forhold, der – uanset kommende regerings udenrigspolitiske prioriteter og ambitioner – må forventes at være kommet for at blive, er Statsministeriets øgede betydning.

Det er ikke nyt, at statsministeren overtager den udenrigspolitiske styring i det, som Erling Bjøl i sin tid kaldte 'vendepunktsbeslutninger', eller hvis statsministeren har en særlig personlig interesse for udenrigspolitik (1983: 58). Det har statsministre gjort altid. Det er derimod relativt nyt, at Statsministeriet har fået sin egen udenrigspolitiske stab og dermed mulighed for selv at rådgive statsministeren om internationale forhold. Frem til 1994 foregik statsministerens deltagelse i udenrigspolitiske spørgsmål i langt højere grad på Udenrigsministeriets præmisser (Petersen, 2004: 432). Siden da er udviklingen i det statsministerielle engagement i udenrigspolitikken kun gået én vej. I en verden uden 'lukkede kredsløb' kan ingen regeringschef overlade ansvaret for det internationale til sin udenrigsminister. Han/hun må have sit eget embedsværk for at kunne få faglige vurderinger, analyser og rådgivning, der ser på verden med statsministerielle i stedet for udenrigsministerielle briller.

I daglig tale og især i medierne er der en del fokus på den siddende udenrigsministers personlige forhold til statsministeren – og på om de 'kan lide hinanden'. Forholdet til regeringschefen spiller en afgørende rolle for det 'udenrigsministerielle handlerum' og har altid gjort det, men Udenrigsministeriets plads og funktion i den samlede centraladministration afspejler bredere udviklingstræk og tendenser og kan ikke meningsfyldt reduceres til et spørgsmål om individuelle relationer mellem centrale politiske skikkelser.

Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er derfor ikke, om f.eks. Poul Schlüter som person havde mere 'respekt' for Uffe Ellemann-Jensen, end Anders Fogh Rasmussen havde for Per Stig Møller, eller om Niels Helveg Petersen havde bedre 'adgang' til Poul Nyrup Rasmussen end Villy Søvndal havde til Helle Thorning Schmidt, eller Anders Samuelsen til Lars Løkke Rasmussen. Spørgsmålet er, hvordan den udenrigsministerielle embedsmandsindflydelse har ændret sig, i takt med at ikke bare Statsministeriet, men stort set alle andre ministerier på Slotsholmen<sup>5</sup> har oprettet egne internationale afdelinger og formulerer egne internationale prioriteter og opgaver.

Tendensen startede – måske ikke overraskende – i Forsvarsministeriet, der allerede i slutningen af 1980'erne begyndte at orientere sig mod den bredere sikkerhedspolitik, i stedet for rent forsvarspolitiske spørgsmål. I løbet af 1990'erne – under Hans Hækkerup – begyndte Forsvarsministeriet at tage egne internationale initiativer, og siden er det blevet naturligt at fremstille det militære

instrument som en selvfølgelig del af den samlede danske udenrigspolitiske 'værktøjskasse' (se Kristian Søby Kristensens artikel i dette temanummer).

I dag er det åbenlyst, at de fleste ministerier kan og vil selv og ikke har brug for at blive holdt i hånden af Udenrigsministeriet for at krydse grænsen. Det gælder ikke mindst på EU-området. I 2001 overdrog Udenrigsministeriet arbejdet med EU's budget til Finansministeriet, samtidig med at regeringens interne koordinationsprocedure ændredes, så fagministerierne fik større ansvar for selv at orientere Folketinget og instruere de danske repræsentanter i Bruxelles. Et stigende antal af disse er i øvrigt specialattachéer, der er ansat i og udsendt af andre ministerier end Udenrigsministeriet. Asiatisk Plads har fortsat en koordinerende rolle, især i forhold til det logistiske, men dets overordnede og 'opdragende' rolle i forhold til EU synes udspillet.

 **I dag er det åbenlyst, at de fleste ministerier kan og vil selv og ikke har brug for at blive holdt i hånden af Udenrigsministeriet for at krydse grænsen**

Internationaliseringen af centraladministrationen har til gengæld givet Udenrigsministeriet en række bredere samarbejdsrelationer til fagministerierne.

I de senere år har der især været fokus på det såkaldte myndighedssamarbejde, der indebærer, at danske vækstrådgivere fra relevante myndigheder i Danmark udsendes til udvalgte samarbejdslande i det Globale Syd. Samarbejdet finansieres af udviklingsbistanden og er på den måde et partnerskab, som Udenrigsministeriet 'selv' betaler for. Ikke desto mindre betragtes det som en innovativ måde at bringe fagligheden fra flere ministerier i spil på og derigennem fremme danske styrkepositioner og varetage danske interesser i udlandet.<sup>6</sup>

Myndighedssamarbejdet er dog langt fra det eneste eksempel på en organisatorisk nyskabelse, der sigter på at etablere og/eller styrke udenrigspolitiske partnerskaber på tværs af centraladministrationen. Blandt de nyeste kan nævnes udnævnelsen i 2019 af en klimaambassadør, hvis ansvarsområde – og fysiske placering – er delt mellem Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, og etableringen af en EU-NATO-enhed, der fysisk har kontor i Udenrigsministeriet, men hvis leder er ansat i Forsvarsministeriet. Det stadig tættere samarbejde med Udlændingeministeriet på asyl- og migrationsområdet afspejler samme dobbelttydede tendens hos Udenrigsministeriet: på den ene side et ønske om at hjælpe andre ministerier med at løfte deres internationale opgaver; på den anden side et ønske om ikke at blive marginaliseret på politisk højprioriterede områder.

Udviklingen afspejler, at Udenrigsministeriet bevidst har lagt fortidens ressortkampe bag sig og ikke længere insisterer på at spille en overordnet rolle, men i stedet – mere ydmygt – søger at fungere som en værdsat rådgiver. Dette skifte kan føres tilbage til ministeriets globaliseringsstrategi fra 2006, der – ud

over at styrke ministeriets borger- og virksomhedsnære arbejde – havde som selvstændigt mål at forbedre samarbejdsklimaet med ressortministerierne. Udenrigsministeriet skulle fremover i højere grad »se det som en selvstændig opgave at hjælpe andre ministerier med at løse internationale opgaver til fordel for Danmark« (Mandag Morgen, 2006).

Den samme betoning blev givet i 2018 af den daværende departementschef, Ulrik Vestergaard Knudsen, da han pointerede, at Udenrigsministeriet selv »aktivt havde fremmet og hilst den udvikling velkommen«, der nu endegyldigt havde brudt dets monopol på det internationale (Knudsen, 2018). Problemet for ham – eller rettere det ærinde, han havde med sin klumme – var derfor ikke at få de andre ressortministerier til at begrænse deres internationale engagement, men tværtimod at få dem til at tænke mere internationalt – også når de formulerede deres indenrigspolitiske tiltag og forslag. Ikke fordi de som embedsmænd skulle forhindre Regeringen og Folketinget i at træffe politiske beslutninger, der potentielt kunne afføde negative internationale reaktioner. Men fordi »man som embedsmand har pligt til at rådgive om eventuelle internationale konsekvenser af et forslag, på samme måde som man har pligt til at sikre, at forslaget er lovligt – og fagligt og økonomisk forsvarligt« (Knudsen, 2018).

Den diplomatisk løftede pegefinger, der lå i Vestergaards forslag om at indføre 'internationalt udsyn' som en særlig embedsmandspligt (på linje med lovlighed, sandhed, faglighed, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet), har bund i Udenrigsministeriets klassiske optagethed af, hvad omverdenen – de andre – tænker om Danmark. Samtidig er det udtryk for en mere nutidig frustration over, at Udenrigsministeriet siden Tegningesagen i 2006 har måttet bruge stadigt flere ressourcer på at forsøge at bryde »mediespiraler, der sætter negativ fokus på historier om Danmark og giver ridser i Danmarks omdømme« (Taksø-Jensen, 2016: 45).

I en tid, hvor indenrigspolitiske hensyn – fra jobskabelse til migrationskontrol – fylder meget i formuleringen af skiftende regerings internationale prioriteter og ambitioner, er Udenrigsministeriets rolle som den, der *ser* på tværs for at varetage overordnede langsigtede interesser, nem at forveksle med rollen som den, der *er* på tværs.

Men hvad er udsigterne til, at situationen ændres?

### Knippelsbro går op og ned – eller gør den?

Indtil videre har der ikke været meget fødselsdagsfejring over artiklen og dens påstand om, at Udenrigsministeriet står svagt – og måske svagere end nogensinde – på Slotsholmen. Ikke desto mindre er det en udbredt opfattelse, at Udenrigsministeriet har fået stadig sværere ved at løfte sit ansvar for at tænke langsigtet, strategisk og overordnet, i takt med at budgetterne er blevet reduceret og den internationalistiske tidsånd vendt. Til tider kan det nærmest se

ud, som om det er blevet så svært, at ministeriet selv har mistet ambitionen om at være den drivende kraft i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

Det betyder ikke, at Udenrigsministeriet skæbne er beseglet. Historien sluttede ikke i 1990'erne. Det gør den heller ikke nu. Samspillet mellem indre og ydre forhold vil også i fremtiden skubbe til og forskyde relationer og dynamikker på Slotsholmen – både mellem de forskellige ministerier og i det bredere samspil mellem embedsværk, ministre, Folketing og det omgivende samfund. For Udenrigsministeriet kan det betyde, at tingene enten bliver bedre, værre eller forbliver nogenlunde, som de er.

Tager man et forsigtigt kik i krystalkuglen og forsøger at fremskrive nogle af tidens modsatrettede tendenser frem mod det næste store jubilæum i 2045 – eller måske bare mod de næste 5-10 år – tegner der sig således tre forskellige scenarier.

*Best case*-scenariet bygger på den paradoksale sandhed, at enhver krise rummer en mulighed. Den voksende krise i det regelbaserede, internationale samarbejde har potentialet til at fungere som et langsomt 'wake-up call' for danske politikere og den danske befolkning og minde dem om, at et stærkt diplomati er helt afgørende for, at en lille stat som Danmark kan kæmpe for de institutioner og værdier, der har skabt grundlaget for dansk sikkerhed og velfærd siden anden verdenskrig.

Forudsætter vi, at regeringen ønsker at fastholde den danske tradition med et lille, men stærkt og ikke-sagsbehandlende statsministerium, vil det alt andet lige styrke Udenrigsministeriets position som den, der har ansvaret for at sikre en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks samlede internationale tilstedeværelse.

I *worst case*-scenariet forstærkes den igangværende fragmentering. Flere opgaver, der i dag ligger hos Udenrigsministeriet, overtages af andre ministerier og/eller forskellige former for ikke-statslige aktører. Elementer af folkeretten overtages f.eks. af Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Udlændingeministeriet. Borgerservice og eksportfremme udliciteres til forsikringsselskaber, erhvervsorganisationer og konsulentvirksomheder, mens udviklingspolitikken i praksis overlades til de multilaterale organisationer, civilsamfundsorganisationer og forskellige former for 'offentligt-private partnerskaber'. Udenrigsministeriet deltager i nogle af disse netværk og har også en faciliterende rolle som 'convener', men har ingen selvstændig samlende politikdrivende funktion i Danmark. Udetjenesten bruger størsteparten af sin tid på at planlægge besøg for tilrejsende danske delegationer fra andre ministerier, folketingsudvalg, erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner og Kongehuset.

*Status quo*-scenariet indebærer, som navnet antyder, ikke store ændringer. Udenrigsministeriet bevarer sin koordinerende rolle og det overordnede ansvar for regeringens udenrigspolitik, men uden at få tilført særlige ressourcer eller organisatoriske mekanismer, der kan sætte ministeriet i stand til at va-

retage funktionen som *boundary spanner* med kraft og dynamik. Den udenrigspolitiske retning fastlægges reelt i Statsministeriet, der løbende styrker sin egen udenrigspolitiske kapacitet. Samtidig 'opruster' en række af sektorministerier – forsvar, klima – deres internationale engagement og dagsordenssættende frontløber-funktion. Udenrigsministeriet kæmper for at bevare sit ressort intakt og fokuserer i den forbindelse særligt på de borger- og virksomhedsnære opgaver.

Som det altid er tilfældet med scenarie-tænkning, ligger det mest sandsynlige udfald formentlig et sted midt mellem de modsætninger, der er opstillet her. De tre scenarier er reelt ikke så gensidigt udelukkende, som de fremstår. Udenrigsministeriet kan således godt om føje år stå i en situation, hvor elementer fra både worst case- og best case-scenariet er i spil: Regeringernes interne beslutningsprocedurer kan være ændret, så Udenrigsministeriet – i samarbejde med Statsministeriet – har fået bedre greb om 'samtænkningen', som f.eks. foreslået af Peter Taksøe Jensen i hans rapport fra 2016. Samtidig kan fragmenteringen af Danmarks internationale engagement meget vel være fortsat i den forstand, at stadigt flere ikke-statslige aktører er blevet inddraget og har fået selvstændig indflydelse på både politikformuleringen og -implementeringen. Virkeligheden er som bekendt noget rod.



**Det virkeligt afgørende og det, der vil bestemme Udenrigsministeriets position på Slotsholmen i de næste 5-10, måske 25 år, er højst sandsynligt udfordringer og tendenser, der slet ikke har vist sig endnu**

Det virkeligt afgørende og det, der vil bestemme Udenrigsministeriets position på Slotsholmen i de næste 5-10, måske 25 år, er højst sandsynligt udfordringer og tendenser, der enten ikke har vist sig endnu, eller hvis effekter vi kun lige kan ane konturerne af – som f.eks. Covid-19. Uanset hvordan samspillet mellem udefrakommende chok, kriser og indenrigspolitiske dynamikker bliver, synes det dog klart, at der er plads til forbedring af diplomatiets placering i dansk udenrigspolitik.

## Noter

- 1 <https://modst.dk/media/32980/loenoversigt-for-departementschefer2019.pdf>
- 2 Oplysningerne om regeringsudvalgenes sammensætninger stammer fra en uofficiel oversigt over »Regeringsudvalg 1960-2019«, der er udarbejdet af Statsministeriet til intern brug, men udleveret via aktindsigt.
- 3 Udenrigsministeren var således ikke fast medlem af K-udvalget i 1982-86 (Uffe Ellemann-Jensen, V), 1991-1997 (Niels Helveg Petersen, RV), 2001-2004 (Per Stig Møller, KF) og 2012-2013 (Villy Søvndal, SF).
- 4 Udenrigsministeriets 'mission, vision og værdier' – og den officielle udlægning af disse – kan findes på ministeriets hjemmeside: <https://um.dk/da/om-os/organisation/mission/> (senest besøgt 6. februar 2020).
- 5 Kirkeministeriet er angiveligt det eneste danske ministerium, der ikke har en særlig afdeling eller kontor dedikeret til internationalt samarbejde.
- 6 <https://www.altinget.dk/artikel/vestergaard-knudsen-fremtiden-kraever-en-ot-tende-embedsmandspligt>

## Litteratur

- Bjøl, Erling (1983), *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Buus, Axel (1984), »Udenrigstjenesten under forandring«, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1984*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1984), »Mandariner og ministre«, *Politica*, 15(3): 284-304.
- Fuglsang, Niels og Lotte Jensen (2010), »Magtens mekanismer – Regeringens udvalgsstruktur og koordineringspraksis under Nyrup og Fogh«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, april: 17-23.
- Knudsen, Ann-Christina og Karen Gram-Skjoldager (2010), »Hvor gik statens repræsentanter hen, da de gik ud? Nye rolleforståelser hos diplomater og parlamentarikere efter 1945«, *Temp – Tidsskrift for Historie*, 1(1): 82-113.
- Iversen, Mads Holm (2002) »Laksko og gummistøvler: Kampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om eksportfremmearbejdet«, *Politica*, 34(3): 313-30.
- Knudsen, Ulrik Vestergaard (2018), »Internationalt udsyn er et must for moderne embedsmænd«, *Altinget*, 26. april.
- Mandag Morgen (2006), »Danmarks nye serviceministerium«, *Mandag Morgen*, 16. oktober.
- Møller, Otto (1995), »Træk af udenrigstjenestens ændrede arbejdsvilkår – med særlig vægt på de indre forhold«, i Udenrigsministeriet, red., *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet, pp. 157-90.
- Nedergaard, Peter og Mads Dagnis Jensen (2012), »Organiseringen af det danske EU-formandskab i 2012«, *Økonomi & Politik*, 85(3): 27-38.
- Olesen, Thorsten Borring og Niels Wium Olesen (2017), *De danske ministerier 1972-1993*, København: Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (2004), *Europæisk og globalt engagement. Dansk udenrigspolitisk historie, bind 6, 1973-2003*, København: Gyldendal.
- Pilegaard, Jess (2013), »Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomatiet«, *Økonomi & Politik*, 86(2): 19-33.
- Rubin, Marcus (2020), »Det danske diplomati er blevet discount«, *Politiken*, 4. januar.
- Statsministeriet (2019), *Fortegnelse over regeringsudvalg i perioden 1960-2019*, København: Statsministeriet
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Udenrigsministeriet.
- Smith-udvalget, Bo (2015), *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wøhlk, Henrik (1995), »Femogtyve år«, i Udenrigsministeriet, red., *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet, pp. 9-31.



# Folkeligheden under forandring

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Det er ikke meget, der er sket i samspillet mellem dansk udenrigspolitik og de private folkelige organisationer i Danmark (NGO'er) igennem de sidste 75 år. Samarbejdet er fortsat kendetegnet ved en korporativ og lukket partnerskabsmodel. Men der vil fremadrettet være et stort pres på både de folkelige organisationer og udenrigstjenesten for at tænke*

*nyt. Det pres kommer fra behovet for statsopbygning og lokal forankring i modtagerlandene, og det kommer fra en øget kommercialisering og et stadigt større engagement fra private virksomheder. I begge tilfælde er der brug for, at NGO'er og udenrigstjenesten tænker nyt og tilpasser sig. Der vil ske markante forandringer de næste 75 år.*

## CHRISTIAN FRIIS BACH

direktør i warfair,  
radiovært og tidligere  
udviklingsminister,  
undergeneralsekretær i  
FN og generalsekretær i  
Dansk Flygtningehjælp,  
christian@friisbach.dk

Der er udkæmpet krige. Befolkningen tredoblet. Mure er faldet. Verden er forandret. Men i store træk har samspillet mellem staten og de danske humanitære organisationers internationale arbejde været uændret de sidste 75 år. Det startede ganske vist ikke i udenrigstjenesten men i Socialministeriet med oprettelsen af det såkaldte Samarbejdsudvalg for Internationalt Hjælpearbejde men staten sad også dengang for bordenden og organisationerne med rundt om bordet (Kaur-Pedersen, 2008). Der er kommet flere organisationer til, men de centrale aktører var i store træk de samme som i dag: Dansk Røde Kors, Nødhjælpen til Europas Evangeliske Kirker (Folkekirkens Nødhjælp), Fredsvenners Hjælpearbejde (Mellemfolkeligt Samvirke) og Red Barnet.

Jeg overvejede at slutte artiklen her og blot konkludere, at der ikke er sket meget, når det gælder Udenrigsministeriet og de humanitære organisationer i de sidste 75 år. Det ville ikke være helt forkert.

Dengang som nu indgik staten og de private organisationer (i dag betegnet af den ufolkelige forkortelse NGO'er) i et tæt samarbejde. De, der fik pengene, var også med til at bestemme, hvem der skulle have pengene, selv om der med loven fra 2011 blev sikret et langt stærkere armslængde-princip (Regeringen, 2012).

Dengang som nu anvendte den danske stat de private organisationer til at løse humanitære opgaver ude i verden. Indsatsen har dog rykket sig fra nabolandene og Europa til verdens fattigste lande.

Dengang som nu stillede staten krav for at sikre, at indsatsen var professionel, selv om kravene er steget, og partnerskabsaftalerne har gjort samspillet mere effektivt.

Dengang som nu skulle organisationerne rapportere til Staten om brugen af pengene, selv om det i dag er langt mere formaliseret og med øgede administrative krav.

Dengang som nu blev der stillet krav om folkeligt engagement i udviklingshjælpen, selv om det tætte samarbejde og den stabile finansiering blev kritiseret for at skabe ufolkelige mini-Danida'er (Bach, 2008).

Der er mange ligheder fra dengang til nu, men bortset fra, at det hele var nemmere og bedre i de gode gamle dage, er modellen stort set uændret.



**Det har været en central forklaring og forankring bag det tætte samspil i alle årene. Staten købte sig til opbakning. Organisationerne blev betalt for indsatsen og bakkede op som tak.**

Er manglen på nytænkning og udvikling begrundet i, at modellen virker? Ja, i store træk stiller den aktørerne tilfredse, og den korporative model har sikret en bred og folkelig opbakning til den danske humanitære indsats i de sidste 75 år. Hvis ikke en stor del af den danske udviklingsbistand var blevet kanaliseret gennem de danske organisationer, kunne den opbakning være svundet hen. Det har været en central forklaring og forankring bag det tætte samspil i alle årene. Staten købte sig til opbakning. Organisationerne blev betalt for indsatsen og bakkede op som tak.

Har modellen skabt de nødvendige resultater? Ja, ofte har den. Der er ingen tvivl om, at de folkelige foreninger, NGO'er, har bidraget til at mindske fattigdommen, uddele nødhjælp, få børn i skole, uddanne og træne titusinder af mennesker, styrke kapaciteten, fremme forandringer og bidrage til mellemfolkeligt samvirke. Og de har ofte gjort det billigere end både staten selv og multilaterale organisationer som FN. Men vi ved ikke, om der kunne have været opnået bedre resultater gennem en anden strategi. Der har været utallige evalueringer, men som hovedregel uden brug af solide cost-benefit analyser og ofte uden at se på de langsigtede og makroøkonomiske effekter. Her har både Bjørn Lomborg (Lomborg, 2004) og Martin Paldam haft valide pointer (Paldam, 1997; 2005). Jeg har set mange evalueringer, endda af meget store projekter, hvor der har været påvist positive effekter, men uden at det er sammenholdt med projektets samlede omkostninger og uden at se på, om der kunne være opnået bedre resultater for pengene andre steder. Når det er sagt, er jeg dog ikke et sekund i tvivl om, at den danske udviklingsbistand kanaliseret gennem de folkelige foreninger har gjort en positiv forskel.

Men vil det se ud på samme måde om 75 år? Måske. Der er en indbygget træghed i systemet, og der er fortsat, og endda stigende, humanitære udfordringer at håndtere i verden. Men jeg tror, at modellen vil komme under markant pres i de kommende år af en række grunde.

## Statsopbygning

Den første store udfordring er mange landes ønske om og vilje til at generobre kontrollen i deres eget land. Her har mange NGO'er været dårlige til at sikre det nødvendige samspil med den lokale regering og stat. Tværtimod har en række organisationer holdt de humanitære principper om neutralitet og uafhængighed så højt op, at det har undermineret ethvert samspil med staten.

På en tur til DR Congo besøgte jeg et program for genopbygning af skoler drevet af en NGO. Der var blevet leveret nye møbler, træning af lærere og penge til at få internt fordrevne børn i skolerne. Når man gik ind i et klasseværelse, var der på hver eneste skolebord tre store skilte: Det ene med NGO'ens navn, og de to andre med navnet på de to vestlige donorer der havde finansieret projektet. »Visibility« hedder den slags med et fint navn. Det lignede en reklamefilm.

Intet sted stod der, at programmet skete i samarbejde med de lokale myndigheder eller undervisningsministeriet. Den lokale embedsmand fra undervisningsministeriet måtte finde det mærkeligt at gå ind i klasselokaler fyldt med udenlandske logoer. Han sad i øvrigt på et lille kontor, hvor reolerne var styrtet ned, med bjerge af papir og med en skrivemaskine stort set magen til dem, på Dr. Livingstones tid. Han havde ikke fået nye møbler. Når jeg spurgte de lokale NGO-repræsentanter til programmet, lød det, at man ikke ville samarbejde med de lokale myndigheder, fordi de jo kunne være en del af problemet. Det er et forståeligt synspunkt, men er ikke holdbart. Programmet ville med sikkerhed kollapse, når NGO'en en dag trak sig ud. Da der udbrød ebola i området, viste det sig meget vanskeligt at håndtere, fordi der netop ikke var opbygget statslige strukturer og stort set intet samarbejde var mellem de internationale NGO'er og staten. Nationale og lokale myndigheder er bestemt ofte en del af problemet. Men de er en helt uundgåelig og afgørende del af løsningen.

I Cox Bazar i Bangladesh oplevede jeg to separate strukturer til at styre indsatsen i lejrene i den gigantiske flygtningeby, der huser op mod en million rohingyaer. Den ene struktur var drevet og organiseret af staten i Bangladesh. Den anden var etableret af NGO'er og FN. De to strukturer var i daglig konflikt og boede to forskellige steder i byen, hvilket gjorde koordinering vanskelig. Det var ikke holdbart.

Da jordskælvet ramte i Haiti, væltede der op mod 2.000 NGO'er ind i landet for at hjælpe, mange uden forudgående ekspertise, i en kaotisk og ineffektiv indsats, hvor det lokale ejerskab, som i forvejen var meget skrøbeligt, blev undermineret og tilsidesat. Det var bestemt ikke holdbart.

Det er blot eksempler, men den slags eksempler er der mange af, og det vil en række modtagerlande ikke længere acceptere. Derfor har der internationalt været stærkt fokus på nationalt ejerskab og opbygning af nationale systemer og stater. Det gælder både i den internationale dialog om fredsopbygning og

statsopbygning<sup>1</sup>, hvor der er fokus på opbygningen af lokal kapacitet og systemer. Og det gjaldt på det humanitære topmøde i 2016<sup>2</sup>, hvor der var fokus på at styrke, i stedet for at erstatte, nationale og lokale systemer. Det var ikke mindst en reaktion på internationale NGO'er og organisationer, der opbyggede egne systemer uden om de nationale og lokale myndigheder og lokale organisationer.

Den tendens bliver stadig mere tydelig. Derfor ser man, hvordan stadig flere regeringer, fra Malawi og Egypten til Burundi og Algeriet forsøger at overtage kontrollen og begrænse de udenlandske organisationers råderum (Amnesty International, 2019). I Kenya skal organisationer for at modtage penge udefra have lokale bestyrelser og afdelinger. I Pakistan nægtede regeringen at forlænge registreringen af 18 internationale NGO'er, så de måtte forlade landet. En stribe andre lande følger efter.

De store internationale NGO'er reagerer med stærk kritik af det, de kalder anti-NGO love, og kritik af, at deres råderum og frihed begrænses. Der er bestemt mange tilfælde, hvor den kritik er fuldt berettiget, og hvor kontrollen med NGO'er sker for at undertrykke ytringsfriheden og det lokale civilsamfund og menneskerettighederne. Men der er brug for selvrefleksion. For en del af restriktionerne handler også om, at regeringerne ikke længere ønsker, at store udenlandske NGO'er kommer ind, driver projekter uden hensyn til lokale aktører og til de lokale myndigheder, og så forsvinder igen, når pengene løber ud. Det er ikke en holdbar model.

Indsatsen er alt for ofte sket uden lokalt ejerskab og deltagelse. En række af de internationale organisationer, der står forrest i den humanitære indsats, styres fra hovedstæder i EU eller i USA og ledes af bestyrelser og direktioner fyldt med hvide europæere og amerikanere og uden tilstrækkelige systemer til at sikre samspillet med lokale myndigheder og strukturer. Det er »top-down« og »foreign-led«, som man ville sige det i jargonen.

## Der er ikke noget alternativ til en velfungerende stat og opbygning af et lokalt civilsamfund og af lokale private virksomheder, og det er en bunden opgave at bidrage til at skabe det

Hvis ikke vi formår at opbygge lokale strukturer og stater, som på sigt kan drive og skabe forandringer, så kan vi lige så godt give op med det samme. Der er ikke noget alternativ til en velfungerende stat og opbygning af et lokalt civilsamfund og af lokale private virksomheder, og det er en bunden opgave at bidrage til at skabe det. Også for de store internationale organisationer. Gør de ikke det, vil de langsomt, men sikkert miste fodfæste.

Der er bestemt eksempler, hvor internationale NGO'er, dygtigt og stædigt, har fokus på opbygning af lokale strukturer, et lokalt civilsamfund og også har fokus på statsopbygning. En række store organisationer som Røde Kors

og Action Aid opererer gennem lokale afdelinger forankret i landene og bidrager til at opbygge det lokale civilsamfund. Dertil kommer, at det lokale civilsamfund i landene bliver stadigt stærkere og selv ønsker at tage over. De kan godt. BRAC fra Bangladesh er, selv om den slags opgørelser skal tolkes med forbehold, flere år i træk blevet udråbt til at være den bedste humanitære organisation i verden af det internationale panel NGO Advisor.<sup>3</sup>

Der er også eksempler på, at NGO'er bidrager til statsopbygning. I Somalia besøgte jeg engang et program, hvor der blev udviklet investeringsprojekter i et tæt samspil med lokale myndigheder. Gennem crowd-funding på internettet blev der tiltrukket finansiering, som efterfølgende blev kanaliseret tilbage til de lokale myndigheder igennem det nationale finansministerium. Det var både innovativt og lokalt forankret. Det var statsopbygning og fredsopbygning på samme tid. Det kan godt lade sig gøre.

Men det er desværre ofte undtagelsen, der bekræfter reglen. Og paradoksalt nok får de internationale NGO'er, som med de humanitære principper højt løftet arbejder uden om de lokale myndigheder og strukturer, ofte den største del af finansieringen, da de har vestlige ledere, vestlige medarbejdere og taler det samme sprog som donorerne og går til de samme receptioner. De er ofte hurtigere til at reagere og fremstår mere dynamiske, da de ikke skal bøvle med langsomme, bureaukratiske og tunge lokale strukturer. Det er ofte vigtigt i en katastrofesituation. Og de betaler højere lønninger end den lokale stat og lokale organisationer og kan derfor snuppe de bedste medarbejdere (hvilket, lyder kritikken, udhuler og underminerer både den lokale stat og det lokale civilsamfund). Men der er ingen vej uden om at forsøge at forbedre og opbygge lokale strukturer og stater, hvis indsatsen på sigt skal føre til varige forandringer.

Det er i virkeligheden dét, der ofte går under betegnelsen en rettighedsbaseret tilgang (Bach, 2013; 2020). Det er noget langt de fleste organisationer tilslutter sig, men som få, for alvor, implementerer i praksis. Der skabes ikke ansvarlighed hos de stater og lokale strukturer, som burde bære ansvaret lokalt. Der sikres ikke en ordentlig deltagelse fra dem, som hele indsatsen handler om – og slet ikke fra de lokale myndigheder. Der er ikke tilstrækkelig åbenhed omkring indsatsen og om de fejl, som uundgåeligt sker. Og der er ikke ligestilling, især ikke når det gælder lokale og internationale medarbejdere. Det er ikke en holdbar model.

## Kommercialisering

Den anden store udfordring, som de danske og internationale NGO'er står over for, er en stigende kommercialisering af indsatsen, som det kaldes. Det er der flere grunde til. Den første er, at den nuværende udviklingsbistand drevet gennem NGO'er har været utilstrækkelig, når det gælder skabelsen af permanente arbejdspladser og økonomisk vækst. På trods af at utallige NGO'er har kastet sig over utallige forsøg på at træne landmænd, opbygge produktion og udvikle kvinders muligheder for selv at tjene penge, er der forbavsende få

eksempler på, at det har ført til dannelsen af virksomheder og skabelsen af permanente arbejdspladser.

Det er der mange grunde til. Der er en indbygget modsætning mod at starte med donationer og bistandsafhængighed og udvikling af konkurrencedygtige virksomheder. De udsendte medarbejdere er drevet af filantropi og altruisme, og stor respekt for det, men mangler den forretningsmæssige og erhvervs-mæssige viden. Og endelig har der blandt NGO'er været en indbygget skepsis mod private virksomheder og hele ideen om, at der kunne tjenes penge og skabes profit på at løse problemer hos stærkt fattige mennesker. Den skepsis består den dag i dag.

Men det vil ændre sig fundamentalt i de kommende år. Der er store private virksomheder, som i dag fuldt kan måle sig med NGO'er, når det gælder indsatsen for verdensmålene og menneskerettighederne. Der er store virksomheder, der er nået længere end NGO'er, når det gælder implementering af menneskerettighedsprincipper i ledelse, etisk leverandørstyring, ansvarlige investeringer, bæredygtighed og klimapolitik. De er nået længere, når det gælder integration af Verdensmålene i styrings- og måleværktøjer. De er mere innovative og har større og større investeringer i produkter og løsninger også til verdens fattige mennesker. Og de begynder langsomt, men sikkert at levere løsninger, også der hvor det er rigtig svært.

Novo Nordisk har en meget progressiv prispolitik for insulin i verdens fattige lande, udbygger fortsat deres globale salgsstruktur og satser nu også på opbygning af sundhedssystemer i fattige lande. Grundfos udvikler og sælger i stigende grad vandløsninger i Afrika og er også langsomt, men sikkert begyndt at se på det humanitære område. Det er blot to eksempler ud af mange. Lige så vigtigt, så står den private sektor i verdens fattige lande langt bedre rustet til at løse en række af de udfordringer, som i dag løses af internationale NGO'er.

Dertil kommer, at virksomhederne møder opbakning i modtagerlandene. Opbygningen af lokale virksomheder, gerne i samspil med danske og internationale virksomheder, vækker langt mere genklang og opbakning hos de lokale regeringer og myndigheder end NGO-indsatsen, fordi det skaber arbejdspladser, indkomst og vækst og bliver set som mere langsigtet. Det er også derfor, at samtidig med at de internationale NGO'er bliver stadig mere udsatte og udfordrede af national lovgivning i en række fattige lande, så bliver private virksomheder og investorer stadig bedre beskyttet af den lokale lovgivning og af investeringslovgivning. Den tendens vil fortsætte.



**Frem for de traditionelle donationer og partnerskabsmodeller, som stadig er den dominerende model brugt af Udenrigsministeriet i Danmark, udbydes opgaverne i stigende grad i kommercielle offentlige udbud og kontrakter, hvor også private virksomheder kan byde**



Det er også en udvikling, som flere og flere donorer har fået øjnene op for. Frem for de traditionelle donationer og partnerskabsmodeller, som stadig er den dominerende model brugt af Udenrigsministeriet i Danmark, udbydes opgaverne i stigende grad i kommercielle offentlige udbud og kontrakter, hvor også private virksomheder kan byde. Den udvikling er gået særligt stærkt i Storbritannien og i USA og støttes aktivt i det internationale donorsamarbejde i OECD's udviklingskomité (OECD, 2016).<sup>4</sup>

Det går hånd i hånd med udviklingen af nye innovative finansieringsmekanismer, hvor offentlige og private midler blandes og bruges til at tiltrække yderligere finansiering fra pensionskasser, impact investorer og private virksomheder. Klimainvesteringsfonden under Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) var et tidligt innovativt eksempel, som jeg bidrog til i min tid som minister, og senere er kommet fonden for Verdensmålene under IFU,<sup>5</sup> der er opbygget efter samme model. Men andre lande er kommet endnu længere i brugen af den private sektor inden for udvikling og nødhjælp og også, når det gælder opbygningen af impact investeringsfonde og tiltag. Der er etableret fund-of-funds initiativer og investeringsmekanismer for udviklingsmidler i både Holland,<sup>6</sup> Storbritannien<sup>7</sup> og USA.<sup>8</sup> I et sammenligneligt land som Holland findes op mod et dusin private impact investeringsfonde med fokus på udvikling i verdens fattige lande, men der er stadig ingen i Danmark. Her halter vi bagefter. Men det vil komme, helt som der vil komme nye kontraktmodeller, som det ses i sociale investeringsfonde, hvor der afregnes efter resultater, og aktørerne, ofte private virksomheder, derfor får langt mere fokus på investeringer, afkast og ikke mindst på resultaterne.

Når den udvikling for alvor kommer, vil det være en vanskelig udfordring for de NGO'er, der ikke kan omstille sig at indgå i langt mere kommercielle og forretningsmæssige opgaver i et tæt samspil med private virksomheder. Eller som har evnen til selv at etablere og løse opgaver i private virksomheder, hvis det viser sig at være den bedste løsning. Og selv om det fylder meget i retorikken og skåltalerne, så er der ingen danske NGO'er, der kan det i dag.

Der vil derfor komme et markant pres for langt stærkere og mere vedholdende fokus på opbygning af virksomheder i verdens fattige lande og for løsningen af opgaver gennem private virksomheder, der samtidig kan skabe (varige) arbejdspladser og vækst lokalt. Det vil blive endnu mere udtalt i takt med klimaudfordringen, hvor der vil være brug for markante investeringer i både vedvarende energiløsninger og i klimatilpasning. Det kræver et langt stærkere samspil med den private sektor, og at der tiltrækkes massive private investeringer. Det er en udfordring, hvor de traditionelle modeller og de danske NGO'er kommer til kort.

Den lukkede partnerskabsmodel forbeholdt NGO'er, som fortsat kendetegner samspillet mellem Udenrigsministeriet i Danmark og de danske NGO'er, vil om 10-20 år høre fortiden til. Det vil stille store krav til NGO'er, hvor langt de fleste er tæt på 100 procent finansieret af donormidler fra Danmark, EU og

USA, og som ikke har formået for alvor at skabe indtægtsgivende aktiviteter eller tiltrække private investeringer.

## Behov for eksperter i udenrigstjenesten

Der er ikke sket meget i de sidste 75 år i samspillet mellem udenrigstjenesten og de humanitære organisationer. Men der vil ske store forandringer i de næste 75 år – ja, blot i de næste par årtier.

Det vil stille store krav til de private organisationer, som de blev kaldt for 75 år siden, eller NGO'er, som de normalt kaldes i dag. Men det vil bestemt også stille store krav til fremtidens Udenrigsministerium og udenrigstjeneste. Det danske Udenrigsministerium er, både når det gælder rekruttering, incitamenter og opbygning, langt fra klar til at stille sig i spidsen for den nødvendige forandring.

➤ **Når det gælder statsopbygning, vil det kræve en langt stærkere donorkoordinering og være nødvendigt at kanalisere en langt større del af indsatsen gennem EU eller gennem andre globale finansieringsmekanismer. Den danske udenrigstjeneste er alt for lille til at kunne løfte opgaven.**

Når det gælder statsopbygning, vil det kræve en langt stærkere donorkoordinering og være nødvendigt at kanalisere en langt større del af indsatsen gennem EU eller gennem andre globale finansieringsmekanismer. Den danske udenrigstjeneste er alt for lille til at kunne løfte opgaven.

Der er samtidig brug for nytænkning, og her burde sættes langt mere på modeller som den amerikanske Millennium Challenge Corporation, der udvælger lande efter gennemsigtige principper for god regeringsførelse og støtter programmer og projekter, hvor landene selv har ejerskabet og stiller sig i spidsen for udvælgelse og gennemførelse. Andre eksempler er Global Fund<sup>9</sup> eller Global Partnership for Education,<sup>10</sup> der styrker landenes ejerskab og engagement og opbyggelsen af lokale statslige strukturer og systemer inden for hhv. sundhed og uddannelse. Danmark bidrager allerede i dag, men udenrigstjenesten har ikke opbygget eller prioriteret den nødvendige kapacitet til for alvor at gøre en forskel. Der burde sættes langt mere på at understøtte og udvikle de mekanismer og på at få langt flere danskere og medarbejdere engageret i både EU og i de innovative nye mekanismer til statsopbygning.

Når det gælder udviklingen af den private sektor, er der også brug for at kanalisere en øget del af den danske udviklingsfinansiering gennem nye innovative samarbejder, fonde og initiativer. Det kræver øget privat sektorviden i udenrigstjenesten. Når der er brug for eksperter i klimainvesteringer eller innovative investeringsfonde, hjælper det ikke, at udenrigstjenesten stort set udelukkende rekrutterer diplomater i generalist-jobopslag. Der mangler pri-

vatsektorekspertise, ekspertise i innovative investeringsmodeller og en langt bredere og mere dynamisk rekrutteringspolitik for at tilpasse udenrigstjenesten til et mere kommercielt fokus, når det gælder den humanitære indsats og indsatsen for klima og udvikling. Det bliver en nødvendig omstilling.

Det betyder ikke, at der ikke er markant brug for et stærkere civilsamfund i verdens fattige lande. Det er der. Men det skal i langt højere grad skabes og udvikles gennem lokalt engagement og lokalt ejerskab. Hvis der er én ting, vi for alvor har lært af de sidste årtiers engagement for demokrati og menneskerettigheder, så er det, at de store forandringer ikke skabes udefra eller oppefra. De skabes indefra og nedefra, der hvor landets borgere selv stiller sig i spidsen for forandringerne. Uanset om det er landets egne myndigheder, de lokale virksomheder eller de folkelige foreninger. Det er rettighedsbaseret udvikling. Det bør være både visionen og fundamentet for Danmarks engagement i verden.

## Noter

- 1 <https://www.pbsdialogue.org/en/>
- 2 <https://www.agendaforhumanity.org/summit>
- 3 <https://www.ngoadvisor.net/ong/brac>
- 4 <http://www.oecd.org/dac/private-sector-engagement-in-development-co-operation.htm>
- 5 <https://www.ifu.dk/danish-sdg-investment-fund/>
- 6 <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes/dutch-good-growth-fund-dggf>
- 7 <http://www.theimpactprogramme.org.uk/>
- 8 <https://www.dai.com/our-work/projects/worldwide-the-invest-project>
- 9 <https://www.theglobalfund.org/en/>
- 10 <https://www.globalpartnership.org/>

## Litteratur

- Amnesty International (2019), *Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations*, London: Amnesty International.
- Bach, C.F. (2008), »Foregangslandet under foreandring 1989-2005«, i C.F. Bach, T.B. Olesen, J. Pedersen og S. Kaur-Pedersen, *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal.
- Bach, C.F. (2013), *Det er min stol*, Opensource e-book tilgængelig i i-books og på [www.friisbach.dk](http://www.friisbach.dk).
- Bach, C.F. (2020), *Then I would like a dishwasher, please*, København: SAXO.
- Bach, C.F., T. Borring Olesen, Jan Pedersen og S. Kaur-Pedersen (2008), *Idealer og Realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal.
- Danida (2012), *Retten til et bedre liv. Strategi for Danmarks Udviklingssamarbejde*, København: Udenrigsministeriet.
- Kaur-Pedersen, S. (2008), »Spiren til dansk udviklingspolitik 1945-1962«, i C.F. Bach, T.B. Olesen, J. Pedersen og S. Kaur-Pedersen, *Idealer og Realiteter: Dansk Udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal.
- Lomborg, B. (2004), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, UK.: Cambridge University Press.
- OECD (2016), *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC*, Paris: OECD.
- Paldam, M. (1997), *Dansk u-landshjælp – altruismens politiske økonomi*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, M. (2005), »Hjælper udviklingshjælpen«? *Udenrigs*, no. 4, p. 62-75.
- Regeringen (2012), *Lov om internationalt udviklingssamarbejde, nr 555 af 18/06/2012*, København: Retsinformation.

# Folketinget og Udenrigsministeriet

Tematnummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Ifølge grundloven er udenrigspolitikken regeringens prærogativ, men der er sket en historisk udvikling, hvor Folketinget langsomt har tiltaget sig større indflydelse. I forhold til tidligere er udenrigspolitikken i dag i højere grad »normalpolitik«, hvor der gælder de samme parlamentariske regler som på andre politikområder. Det gælder ikke mindst på Europapolitikken, som i tiltagende grad bliver indenrigspolitik. Udenrigsministeriet har i mange tilfælde kæmpet imod at give Folketinget mere indflydelse – som an-*

*dre bureaukratier ønsker man ikke at tabe kontrol. Men udviklingen har været uomgængelig, og Udenrigsministeriets forhold til Folketinget fungerer i dag tilfredsstillende. Det kan dog udvikles yderligere ved et samarbejde, hvor man proaktivt bruger hinanden, så Folketinget bruges på områder, hvor den diplomatiske etikette gør det svært for ministeriet at operere. Det kan være i støtte til menneskerettigheder, oppositionsbevægelser m.v.*

*»This was an age when international affairs in Western Europe were still primarily the province of aristocrats proud of their tailored suits, refined manners, and ability to banter about trivialities for hours at a time.«*

Madeleine Albright om mellemkrigsårene (2018: 27).

**HOLGER K. NIELSEN**

tidligere medlem  
af Folketinget og  
udenrigsminister,  
holgerk125@gmail.com

Det danske demokrati har aldrig været stillestående. Helt tilbage fra den første grundlov i 1849 har der været kamp om, hvordan demokratiet skulle udformes i praksis. De Nationalliberale, som pressede grundloven igennem, havde en forestilling om, at de som de lærde og dannede havde førstefødselsretten til magten. Det mente folket imidlertid ikke, og forfatningskampen frem til det såkaldte systemskifte i 1901 handlede i høj grad om, hvorvidt almuen skulle have adgang til at regere landet.

Danmark var et klasse- og standssamfund. Med systemskiftet i 1901 fik vi et parlamentarisk system, hvor enhver regering skulle udgå af Folketinget og at der ikke kunne lovgives uden om et flertal i Folketinget. Først ved grundloven i 1915 fik kvinder og tyende valgret.

Helt tilbage i 1849 havde udenrigspolitikken en særstatus (Larsen, 1986). Det var en metier for professionelle diplomater, hvoraf de fleste var adelsfolk med både sprogkundskaber og fine manerer. Samt en evne til at tale om ingenting. Med andre ord: mestre i at begå sig på de bonede gulve. Det var således naturligt, at udenrigspolitikken fra starten blev Kongens/regeringens prærogativ.

Regeringens magt over udenrigspolitikken – prærogativet – står ved magt den dag i dag. Det er indskrevet i grundlovens § 19:

*Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden Folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden Folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.*

*Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt indkaldes til møde.*

*Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov.*

### Folketinget er ikke sat ud af spillet

Det kan undre, at udenrigspolitikken i en tid, hvor demokratiet er blevet udvidet på en række områder, stadig er et prærogativ for regeringen. Men dels er grundloven vanskelig – nogle vil sige umulig – at ændre. Dels er det lykkedes Folketinget – inden for rammerne af § 19 – at tilkæmpe sig indflydelse på området (Krunke, 2003; Jensen, 2001). Ikke uden sværds slag, for som andre bureaukratier vægrer også udenrigsministeriet sig imod at afgive indflydelse. Og det ikke mindst, når man mener at have grundloven i ryggen.

Men som det fremgår af § 19, har regeringen ikke uindskrænket magt over udenrigspolitikken. Dertil kommer, at et flertal i Folketinget til enhver tid har mulighed for at afsætte regeringen, hvilket selvsagt bremser lysten til at bruge grundlovens prærogativ imod et folketingsflertal. Og hvis flertallet ikke har direkte lyst til at vælte regeringen, kan den føre udenrigspolitik i folketingssalen, som det skete under fodnotepolitikken i 80'erne. Den daværende regering var rasende, men fulgte alligevel de dagsordener, som et flertal stemte igennem – imod regeringens stemmer. Den turde ikke udfordre flertallet.



På trods af grundloven har udenrigspolitikken gennem årene udviklet sig i retning af det, man kan kalde »normalpolitik«, dvs. et politikområde som alle andre, hvor der foregår en parlamentarisk behandling i udvalg, i folketingssalen, spørgsmål til ministrene etc.

På trods af grundloven har udenrigspolitikken gennem årene udviklet sig i retning af det, man kan kalde »normalpolitik«, dvs. et politikområde som alle andre, hvor der foregår en parlamentarisk behandling i udvalg, i folketingsalen, spørgsmål til ministre etc. Hvilket også har sammenhæng med, at udenrigspolitikken med globaliseringen i dag har et bredere perspektiv.

I EU-politikken er der opstået en gråzone mellem udenrigs- og indenrigspolitik, som stadig er en smule uafklaret. Forsvarspolitikken handler ikke længere primært om at forsvare nationen Danmark, men mere om, hvordan forsvaret bliver et supplement og en støtte til landets udenrigspolitiske prioriteringer. Udviklingspolitikken er blevet andet og mere end at hjælpe mennesker ud af fattigdom, men handler nok så meget om at modvirke flygtninge- og migrantstrømme samt modvirke terrortruslen. Klimapolitikken må nødvendigvis føres i internationalt regi, hvis den skal have effekt, og er derfor blevet en central udenrigspolitisk prioritering. Forholdet til Grønland tænkes ind i en større sikkerhedspolitisk kontekst i hele det arktiske område.

Udenrigspolitikken fylder mere og mere, hvilket naturligt nok afspejler sig i folketingsmedlemmernes involvering i udenrigspolitiske emner.

## Udenrigspolitisk Nævn

Folketinget har forskellige indflydelsesmuligheder. Vigtigst er Udenrigspolitisk Nævn, som regeringen i medfør af § 19 stk. 3, skal rådføre sig med »forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde«.

I 1972 nedsatte man Udenrigsudvalget, som i mange år primært beskæftigede sig med udviklingspolitik, men som efterhånden også krabbede sig ind på generel udenrigspolitik. I de senere år har udenrigsudvalget afholdt adskillige samråd uden indholdsmæssig forskel til Nævnet, men hvor forskellen ligger i fortroligheden. Da udenrigsudvalget blev nedsat, advarede flere imod overlap i forhold til Nævnet. Der *er* overlap, men det håndteres, bl.a. fordi der ikke er tvivl om, at de væsentlige beslutninger forelægges Nævnet.

Der er også overlap i forhold til Europaudvalget. F.eks. forelægges møderne i Udenrigsministerrådet i Europaudvalget, men der er oftest tale om generel udenrigspolitik, som ret beset hører til i Nævnet, hvor sagerne også ofte har været behandlet. For udenforstående kan det forekomme mærkeligt, at vigtige sager, som f.eks. krigen i Syrien får en temmelig stedmoderlig behandling, når de kommer op i Europaudvalget, men det skyldes, at de har været faste punkter på møderne i Udenrigspolitisk Nævn.

I forbindelse med EU-topmøderne fremlægger regeringen sin linje i både Udenrigspolitisk Nævn og Europaudvalget, og det gav for nogle år siden anledning til et større skænderi om, hvilke af møderne, der skulle ligge først. Nævnet vandt. Men konflikten var ret latterlig, ligesom konstruktionen er særpræget, for statsministeren holder helt den samme tale to gange. Og debatterne gentager hinanden. Jeg har flere gange foreslået, at der holdes et fæl-



lesmøde, hvilket vil være en fordel for både statsministeren og folketingsmedlemmerne. Jeg har hver gang fået at vide, at det ikke kan lade sig gøre p.g.a. grundloven. Det er jeg til stadighed uforstående overfor.

Overlap eller ej, så er Udenrigspolitisk Nævn det centrale organ for Folketingets behandling af udenrigspolitikken. Det er hjemlet i grundloven, har høj prestige, og alle partilederne har sæde i udvalget. Møderne i udvalget er fortrolige, og en minister kan bede om »skærpet fortrolighed«. Et brud på den skærpede fortrolighed kan have strafferetlige konsekvenser – flere har undret sig over, hvad der så ligger i den almindelige fortrolighed. Har et brud på denne ingen konsekvenser?

Forskellige udenrigsministre har gennem årene argumenteret for, at Udenrigspolitisk Nævn qua sin fundering i grundloven har en særstatus og ikke kan sammenlignes med de øvrige folketingsudvalg. Nævnet skulle udelukkende være et konsultativt organ for regeringens udenrigspolitik.

Den fortolkning har ikke vakt gehør hos alle nævnsformænd og -medlemmer. Ikke mindst i 90'erne var der større bråvallaslag mellem Helle Degn som daværende nævnsformand og daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen. Det lykkedes Helle Degn at presse flere ændringer igennem.

F.eks. muligheden for at afgive beretninger, hvilket der ikke havde været tradition for – med den såkaldte ambassade-sag fra Østberlin som en undtagelse. Nu fik Nævnet som andre udvalg mulighed for at afgive beretninger.



**I dag er udvalgsrejser en integreret del af Nævnets arbejde, og det er mit indtryk, at alle er glade for ordningen**

Der opstod også i 90'erne en diskussion om Nævnets mulighed for at foretage udvalgsrejser. Uffe Ellemann-Jensen var som udenrigsminister imod – med den begrundelse, at Nævnet i så fald fik lighed med andre folketingsudvalg (Krunke, 2003). Der var hos ham ikke den store interesse for, at folketingsmedlemmerne skulle have direkte adgang til ambassadørerne rundt omkring i verden. I dag er udvalgsrejser en integreret del af Nævnets arbejde, og det er mit indtryk, at alle er glade for ordningen. Folketingsmedlemmerne får en større viden om og forståelse for, hvad der sker ude i verden. For ambassadørerne kan et nævnsbesøg åbne døre til møder, som det ellers vil være vanskeligt at få – samtidig med at de får en førstehåndsupdatering om, hvad der sker i dansk politik.

Nævnet fik mulighed for at afholde konferencer og modtage delegationer. Det kunne være udenlandske regeringer, som foruden at møde den danske regering også ønskede at møde Folketinget. Men det kunne også være besøg, hvor regeringen af diplomatiske grunde var afskåret fra at møde de pågældende, men hvor det udmærket kunne lade sig gøre i Folketinget.

Eksempelvis har flere statsministre brændt fingrene ved at mødes med Dalai Lama, men han har flere gange besøgt Folketinget, uden at det har skabt diplomatisk krise i forhold til Kina. Den tjetjenske eksilpolitiker Ahmad Sakajev kunne godt modtages i Udenrigspolitisk Nævn i 2004, også selvom Rusland efter hans løsladelse fra dansk fængsel i 2002 havde nedfrosset de diplomatiske kanaler.

## Europaudvalget

Europapolitikken udgør et særskilt område. Allerede i 1961 blev der i forbindelse med Danmarks første ansøgning om EF-medlemskab nedsat et Markedsudvalg, der skulle følge forhandlingerne. Markedsudvalget blev en væsentlig aktør i forbindelse med forhandlingerne op til folkeafstemningen i 1972 og har siden været et centralt anker i dansk Europapolitik. Regeringen skal sikre sig parlamentarisk rygdækning, når den forhandler i EU's ministerråd og det sker gennem mere eller mindre specifikke mandater, som den er nødt til at efterleve. Det diskuteres jævnligt blandt jurister, om EU-politikken er omfattet af grundlovens § 19. Det er det svært at give et entydigt svar på. Der er tale om relationer til andre lande, men med EU's udvikling bliver det i stigende grad indenrigspolitik. Og når udvalget mødes om fredagen, kan det træffe beslutninger, der kan være lige så vidtgående som havde det været 3. behandling af en lov i folketingssalen.

Det gælder i særlig grad, når der i EU vedtages forordninger, som har direkte lovkraft i Danmark. Men også direktiver kan være så bindende, at det er begrænset, hvad der måtte være af handlemuligheder, når direktivet efterfølgende implementeres gennem lov i Folketinget.

Arbejdet i Europaudvalget har udviklet sig meget gennem årene. Da jeg blev medlem første gang i 1981, blev udvalget ledet med fast hånd af Venstres Arne Christiansen, og det var begrænset, hvad der blev givet af information før møderne. Ligesom dagsordenerne var yderst lapidariske. Man måtte lytte sig frem til, hvad sagerne handlede om, under ministrenes mundtlige fremlæggelse. Da der samtidig kunne være tale om teknisk komplicerede sager, var det helt uansvarligt.

Jeg indledte en kamp for i det mindste at få oversendt papirer, som beskrev substansen i de enkelte forslag. Det var svært. Udenrigsministeriet argumenterede med, at det kunne svække forhandlingspositionen, hvis der blev for megen åbenhed. Javist, men det kunne vel ikke betyde en svækkelse, at Folketinget fik faktuelle beskrivelser?

Da det endelig lykkedes at få tilsendt papirer, reagerede Udenrigsministeriet i starten med at drukne Europaudvalget i mødedokumenter – så kunne de lære det. Med en begrænset kapacitet havde folketingsmedlemmerne ikke de store muligheder for at bruge papirerne til ret meget. Man har i dag fundet et fornuftigt leje, hvor regeringen fremsender såkaldte »samlensnotater«, som grundigt beskriver de enkelte punkter på dagsordenen – herunder en beskrivelse af

indkomne høringssvar. De har på mange m der lighed med bemærkningerne til et lovforslag.

Derudover udarbejder Europaudvalgets sekretariat en kommenteret dagsorden, som er et komprimat af samlenotatet. Der er tale om et internt papir, som ikke har nogen formel status, men som ikke desto mindre er et vigtigt værktøj for politikerne.

Dette afspejler også, at der er sket en væsentlig styrkelse af Europaudvalgets sekretariat. I 1981 var der tilknyttet  n akademisk medarbejder samt en HK'er. Men med EU-samarbejdets stigende betydning erkendte Folketinget klogt, at det var helt nødvendigt at styrke den faglige rådgivning på EU-sagerne. Det har medført etableringen af et egentligt sekretariat, ligesom der samtidig er oprettet en afdeling for EU-oplysning. Især efter folkeafstemningerne i 1992 og 1993 blev det vurderet, at Folketinget skulle spille en mere aktiv rolle i den folkelige Europadebat, hvilket bl.a. er kommet til udtryk ved gennemførelse af forskellige EU-høringer både på Christiansborg og ude i landet.

Også mandatgivningen har udviklet sig. Der opstod første gang ballade allerede i januar 1973 – mindre end én måned efter den danske indtræden i Fællesskabet. Det var, da landbrugsminister Ib Frederiksen accepterede et kompromis i Rådet af landbrugsministre, som efter landbrugets og de borgerlige partiers mening var katastrofal. Der var stor diskussion og forvirring om, hvorvidt regeringen havde fulgt retningslinierne fra Markedsudvalget. Som en konsekvens blev der strammet op, så der fremover skulle indhentes mandater og gives referater – om end kun mundtligt.



**Efter regeringsskiftet i 1982 skete der imidlertid en politisering af arbejdet i markedsudvalget. Den socialdemokratiske opposition brugte i tiltagende grad udenrigspolitikken – herunder EF-politikken – som politisk slagmark**

Da jeg kom med i 1981, blev denne procedure fulgt, og EF-politikken havde ikke givet de socialdemokratiske regeringer store problemer. Fronten gik mellem ja- og nejsigere, og her holdt ja-partierne fra 1972 i almindelighed sammen. Efter regeringsskiftet i 1982 skete der imidlertid en politisering af arbejdet i Markedsudvalget. Den socialdemokratiske opposition brugte i tiltagende grad udenrigspolitikken – herunder EF-politikken – som politisk slagmark.

Det kom første gang til udtryk, da der skulle forhandles en ny fiskeriaftale med EF pr. 1 januar 1983. Laurits Tørnæs var som Venstres ordfører imod det forhandlingsresultat, hans egen regering kom hjem med. Socialdemokraterne lugtede blod, og der blev etableret et flertal for et dansk veto i Ministerrådet. Det var meget dramatisk – også fordi konsekvensen kunne blive retsløse tilstande på fiskeriområdet. Regeringen blev sendt af sted igen og kom hjem med et marginalt bedre resultat, som s  ikke blev stemt ned.

Senere opstod der ballade om brugen af EF's udenrigshandelsartikel (art. 113) i forbindelse med politisk begrundede sanktioner imod Sovjetunionen efter landets invasion af Afghanistan. EF var et økonomisk samarbejde, og den fælles udenrigspolitik var et område, som lå uden for Rom-traktaten. Igen opstod der en politisk strid i markedsudvalget, hvor Socialdemokraterne gik i benhård opposition.

I forbindelse med konflikterne opstod der jævnligt uenighed om den præcise mandatgivning. Regeringen ville ikke udlevere de skriftlige mandater, den arbejdede ud fra – der blev heller ikke taget referater. Det var noget rod, som begrænsede Folketingets kontrolmuligheder. Vi fik derfor i 1983 gennemført en ordning, hvor Markedsudvalget fik lov til at tage stenografiske referater. (Mogens Glistrup mente, at man måtte introducere den moderne teknologi i form af mikrofoner og båndoptagere, men det var alligevel for radikalt ...)

Regeringen kæmpede imod og fik indføjet følgende passus i beretningen: »Udenrigsministeren har meddelt, at udvalgets protokol – også hvis den føres i form af stenografisk nedfældelse – ikke statsretligt kan binde regeringen« (Folketinget, 1983). Folketinget skulle ikke komme for godt i gang, men de stenografiske referenter sidder der stadigvæk.

I takt med, at EU-politikken i stigende grad er blevet indenrigspolitik, har man forsøgt at inddrage fagudvalgene i arbejdet med EU-stoffet. Bortset fra enkelte udvalg – bl.a. Miljøudvalget, hvor det i mange år har været en tradition – har det ikke været nogen succes. Det er svært skabe engagement i EU-stoffet – også selvom et EU-direktiv kan have langt større betydning for en valgkreds end de lokale sager, mange foretrækker at arbejde med. Der er heller ikke megen presse i det, og det er svært at blive genvalgt på arbejdet med EU-politik.

## Fremskridt, men plads til forbedringer

Som det fremgår, er Folketinget – på trods af regeringsprærogativet – ganske meget involveret i udenrigspolitikken. Ikke kun gennem Nævnet, Europaudvalget og Udenrigsudvalget, men også i forbindelse med de parlamentariske forsamlinger, som er tilknyttet forskellige internationale samarbejder: Nordisk Råd, Europarådet, NATO, OSCE og FN. Folketingsmedlemmerne rejser i dag langt mere, end de gjorde før i tiden og Folketingets internationale afdeling er vokset betragteligt.

Spørgsmålet er så, hvordan Udenrigsministeriet håndterer denne udfordring og om Folketinget gør det godt nok.

Også Udenrigsministeriet har forandret sig. Den diplomatype, som Madeleine Albright beskriver, er stort set forsvundet. Min erfaring både fra min korte tid som minister og som mangeårigt folketingsmedlem er, at embedsapparatet er overordentlig kompetent, og at fagligheden er andet og mere end at kunne konversere med et glas i hånden. Der er gode sprogkundskaber ud over en-

gelsk og fransk – mange har som unge rejst rundt som backpackere og kender verden. Der er en dyb interesse for de lande, de arbejder i, og også en stor viden på specialistniveau. Det er i dag ikke nok at kunne begå sig på de bonede gulve, og godt for det.



**Jeg er bekymret over de seneste års nedskæringer i ministeriet, som beklageligvis også fandt sted i den regering, jeg selv var en del af**

Det betyder også, at der er større bevidsthed om den demokratiske legitimitet i arbejdet. Udenrigsministeriet har ikke længere en særstatus – hverken prestigemæssigt eller i forhold til bevillinger. Jeg er bekymret over de seneste års nedskæringer i ministeriet, som beklageligvis også fandt sted i den regering, jeg selv var en del af. Men enhver regering er tvunget til hårde økonomiske prioriteringer, og i forhold til tidligere er det i dag mere nødvendigt at kunne begrunde, hvorfor der må tilføres flere penge til ministeriet.

»Public diplomacy« er et udtryk, der bruges mere og mere i diplomatiet. Det betyder bl.a., at de diplomatiske repræsentationer også skal bruge kræfter på at »brande« Danmark i forhold til den offentlighed, de befinder sig i. Jeg er helt enig i vigtigheden, men vil så påpege, at der også kan være behov for »public diplomacy« i forhold til den danske offentlighed.

Det er i den forbindelse skidt, når gamle uvaner af og til stikker hovedet frem. Som det var tilfældet i optakten til Irak-krigen, hvor ministeriet ifølge den historiske undersøgelse groft manipulerede med de informationer, der gik til Folketinget (Mariager og Wivel, 2019: 329). Hverken det eller det prokuratorkneb, der blev brugt til at begrunde krigsdeltagelsen juridisk, var ministeriets »finest hour«.

Udenrigspolitikken i dag er »normalpolitik«, hvilket kræver et tæt samarbejde med Folketinget. Det stiller krav til både Udenrigsministeriet og Folketinget.

I 2006 fremlagde Per Stig Møller rapporten »Den grænseløse verden – udenrigsministeriet og globaliseringen« (Udenrigsministeriet, 2006). Muhammed-krisen havde afdækket, at udenrigspolitik ikke længere udelukkende var et anliggende staterne imellem. Rapporten skitserede derfor nye roller for diplomatiet, bl.a. at man i højere grad skulle arbejde i netværk og involvere aktører fra civilsamfundet. Det var i enhver henseende glimrende – bortset fra at Folketinget er fuldstændig fraværende i den udenrigsministerielle tænkning. Det ligger et eller andet sted i opdragelsen, at Folketinget udelukkende skal bruges til at sikre sig politisk rygdækning.

Det er samtidig et problem i Folketinget, at interessen for udenrigspolitik i mange partier er begrænset. Tidshorisonten i moderne politik går ofte til næste meningsmåling og i bedste fald til næste valg. Politikerne vil genvælges, og der er ikke mange stemmer i at beskæftige sig med udenrigspolitik. Heller

ikke, selvom det kan have langt større konsekvenser for vælgerne end de lokale spørgsmål, mange politikere er optaget af. Partierne har de senere år fået tilført flere økonomiske ressourcer, men det er ikke mit indtryk, at de i særlig grad er blevet brugt på at styrke den udenrigspolitiske kompetence. Partierne har derimod fået stærke kommunikationsafdelinger.

Men det er helt nødvendigt, at den økonomiske globalisering tilføjes en politisk, demokratisk overbygning. Det er derfor vigtigt, at de nationale parlamenter orienterer sig imod omverdenen, så den internationale dimension bliver en naturlig del af det politiske arbejde.

## Folketinget og Udenrigsministeriet har brug for hinanden

Ifølge grundloven er udenrigspolitikken fortsat regeringens prærogativ, men det er ikke på samme måde som tidligere et konfliktområde. Samarbejdet fungerer – begge parter erkender deres roller og begrænsninger.

Det er derfor relevant at diskutere, om de to parter i højere grad kan bruge hinanden konstruktivt. Lad mig nævne to områder:

- Udenrigsministeriet kan i højere grad bruge Folketinget til opgaver, hvor den diplomatiske etikette gør det vanskeligt for regeringen at operere. Det gælder f.eks. i kontakten til oppositionsbevægelser, menneskerettighedsforkæmpere, nationale mindretal m.v. Danmark vil gerne føre en moralsk udenrigspolitik, men det kan være svært på regeringsniveau at blande sig i et andet lands indre anliggender. Det er ikke helt så vanskeligt, når der er tale om parlamentarikere. Det sker af og til i dag. Som nævnt modtog Folketinget i sin tid Dalai Lama og Sakajev. Henrik Dahl og jeg blev sendt til Tyrkiet i 2018 i forbindelse med fængslingen af kurdiske parlamentarikere. Også andre har været af sted. Men hvorfor ikke gøre det mere systematisk som et fælles projekt for Udenrigsministeriet og Folketinget?
- Der eksisterer megen kompetence i Udenrigsministeriet, og det er synd, hvis den viden kun anvendes i det diplomatiske arbejde. Da der samtidig er behov for større udenrigspolitisk viden i Folketinget, forekommer det nærliggende, at de to parter i højere grad bruger hinanden med det formål at højne oplysningsniveauet. Folketingets internationale afdeling leverer kompetente analyser, men hvorfor ikke i højere grad stimulere hinanden – f.eks. i form af uformelle møder, seminarer, debatoplæg m.v? Og gerne med inddragelse af DIIS, universiteterne og forskellige tænketanke. Vi har i Danmark et forholdsvis svagt udenrigspolitisk miljø – det bør være et ansvar for både Folketinget og Udenrigsministeriet at styrke dette.



## Litteratur

- Albright, Madeleine (2018), *Fascism – a warning*, London: HarperCollins.
- Folketinget (1983), »Beretning vedrørende mandatafgivelse«, Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 24. juni 1983.
- Jensen, Jørgen Albæk (2001), »Folketinget og udenrigspolitikken«, i Gorm Toftegaard Nielsen, red., *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Krunke, Helle (2003), *Den udenrigspolitiske kompetence: udenrigspolitik og magtfordeling ved overgangen til det 21. århundrede*, København: DJØF-Forlag.
- Larsen, Knud (1986), »Lovgivningsmagten og udenrigspolitikken – historisk set«, i Niels Jørgen Haagerup og Christian Thune, red., *Folketinget og udenrigspolitikken*, København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*, bd. 3, København: Krigsudredningen.
- Udenrigsministeriet (2006), »Den grænseløse verden – udenrigsministeriet og globaliseringen«, København: Udenrigsministeriet.

# Udenrigsministeriet og medialiseringen

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Udenrigsministeriet og medierne svinger i en konstant dans. Engang var det vals. I dag ligner det hip-hop. Udenrigsministeriet har bevæget sig fra at eksistere i sin egen boble til at være en institution i det offentlige rum, integreret i samfundet. Samspillet med medierne har udviklet sig over tid. Processen undervejs har været svær. Har de moderne medier påvirket selve udenrigspolitikken? Næppe! Har medierne tvunget ministeriet til at kommunikere sin*

*politik og hele sit virke på nye måder, som har skabt debat? Afgjort! Udenrigsministeriet har strømlinet sin kommunikation. Spindoktorer og pressemedarbejdere servicerer medierne. Det handler om at sælge ministeren, sælge den rigtige historie til medier og offentlighed. For medierne handler det om producere den relevante, væsentlige og nære historie til sine kunder og brugere. Det samarbejde kan ikke undgå ind imellem at slå gnister.*

Bygningen er meget grå. Vinduerne snævre. Indgangen har en massiv dobbelt glasdør. Receptionen skal have dit ID. Så går du gennem første dør. Så den næste dør, når den første er lukket bag dig. Endelig er du rigtigt inde i fortet ved havnen. Den moderne verdens frygt for ubudne gæster er for længst rykket ind på Asiatisk Plads. Man kan føle sig ubuden – selv når man er indbudt. Også journalisten, medierne.

Det er amerikansk diplomatis evige dilemma: Hvordan beskytter man sine ambassader uden at lukke den omverden ude, man fungerer i og skal observere og analysere? Hvad er det, der skal holdes ude? Hvorfor? Skal et udenrigsministerium ikke netop være åbent? Det handler selvfølgelig om sikkerhed, og så om hvordan ministeriet selv opfatter sin rolle og sit forhold til omverdenen – og til medierne. Det handler også om et ministerium, der er mange-facetteret, der er nuanceret, der oftest har langsigtede interesser, belejret af en medie verden, der styres af nu'et.

Når denne artikel hedder »Udenrigsministeriet og medialiseringen«, handler det ikke bare om, hvordan og hvad medierne skriver og fortæller om Udenrigsministeriet. Det handler om, i hvilket omfang den moderne medie-verden påvirker og i givne situationer måske styrer Udenrigsministeriets kurs og Rigets udenrigspolitik. Omvendt handler det om, hvordan Udenrigsministeriet navigerer mellem egne interesser og den moderne medieverdens kamp for at hente historien hjem. Kan Udenrigsministeriet sikre sine egne interesser i den moderne medie verden?

Der er skrevet værker om medialisering af medie- og sprogforskere, som Stig Hjarvard og Mark Ørsten. Der er skrevet bøger om dansk udenrigsdækning af

**STEFFEN GRAM**  
international  
korrespondent,  
DR-Nyheder, vært  
»Verden ifølge  
Gram« P1  
swg@dr.dk

specialister, som Hans-Henrik Holm og Lars Kabel, på universiteter og Danmarks Journalisthøjskole. Jeg er ikke forsker. Jeg er journalist. Jeg er en del af de medier, der hver eneste dag opererer i dækningen af omverdenen og i måden Danmark opererer i verden omkring os.

De danske medier i dag er nået til den fase i medialiseringen, hvor de opererer selvstændigt og som regel uafhængigt af de politiske institutioner – regering, folketing, ministerier, de politiske partier – som en fjerde statsmagt. I dag dog med det forbehold, at DR's nye placering på finansloven i stedet for være licensfinansieret, stadig skal stå sin prøve, når det handler om armslængdeprincip, redaktionel frihed, og risiko for en snigende selvcensur.

Men medierne og i dette tilfælde Udenrigsministeriet er del af den samme fødekæde. Og i modsætning til den fjerne fortid vinkler medierne i dag deres udenrigsdækning på egne præmisser, ud fra egne kriterier og behandler historier på en anderledes professionel måde.

Hvad skal en historie være? Det afhænger af mediet. Der er forskel på formiddagspressen og public-service-medier og begge har deres fulde berettigelse i et dansk demokrati.

I de fleste medier skal historien være nærværende! Den skal være relevant for brugerne! Den skal være så objektiv som muligt – i det omfang objektivitet findes! Den skal være fair! Den skal rumme følelser, som brugerne kan identificere sig med! Den må gerne give brugerne oplevelser! Den må gerne rumme perspektiver og identifikation. Der skal, specielt i de elektroniske medier, være tilstedeværelse.



**Men parallelt med alle de temaer, der kræver opbakning og forståelse hjemme, ligger det klassiske diplomati. Alt det arbejde, der ikke kaster overskrifter og fængende tv-reportager af sig**

Udenrigsministeriet på sin side har et ambivalent forhold til medierne. Ministeriet har brug for medierne. Vælgerne skal gerne se ministeren »in action«. Borgerne skal vide, at ministeren satser på de rigtige temaer – Rigets sikkerhed, FN's verdensmål, klimaet, stop for migrant-tilstrømning, kvinders ligestilling, uddannelse, menneskerettigheder, Danmarks interesser i EU og erhvervsfremme. Men parallelt med alle de temaer, der kræver opbakning og forståelse hjemme, ligger det klassiske diplomati. Alt det arbejde, der ikke kaster overskrifter og fængende tv-reportager af sig. Alt det arbejde, der ligger til grund for, at kriser kommes i forkøbet, at konflikter bliver læst rigtigt, så reaktionerne står i rimeligt forhold til det skete.

Det kan være et svært univers at operere i for både medier og Udenrigsministerium. Konflikter er uundgåelige. Mere i dag end før. I den moderne medieverden kører nyhederne hurtigere end i den diplomatiske verden. Præsi-

denter, ministre og hele deres apparat af embedsmænd og -kvinder, er »på« 24/7 via deres mobiltelefoner. Og embedsværket skal klæde sin minister på, så ministeren kan reagere på nyheder her og nu.

Der var engang udenrigsjournalistikken nærmest kommunikerede ex catedra. Journalistikken var som regel refererende. Korrespondenter og journalister, der dækkede »dansk udenrigspolitik« kunne have en tendens til at opfatte sig selv som ambassadører, af og til på lige fod med ministeriets diplomater. Under opbygningen af efterkrigstidens institutioner fulgte korrespondenter med politikerne og identificerede sig med dem. Verden skulle bygges op igen. De var klædt i tunge frakker, bløde hatte, jakkesæt og slips og talte samme politiske lingua som politikerne. De så sig selv som en del af systemet og leverede som regel systemets budskaber, med de nuancer partipolitiske forskelle kunne kræve. Og korrespondenterne forventede at blive behandlet som ligeværdige. Forventede at få ren, saglig besked som værende en del af systemet. De stillede indforståede spørgsmål. Kritiske spørgsmål fra næste generation af journalister, der havde fået Vietnam-krig og Watergate ind med den journalistiske modernælk, risikerede himmelvendte blikke.

Det var mediernes dækning fra Vietnam-krigens slagmarker, de militære som politiske og civile, der gjorde medierne til den afgørende faktor for, hvordan præsidenterne Johnson og senere Nixon håndterede krigen. Johnson undlod at stille op til endnu en periode i Det hvide Hus i 1968. Nixons mission blev at trække USA ud af den krig, der blev tabt først og fremmest hjemme i USA.

Mediernes rolle og position betød også, at den politiske verden brugte medierne i sine kampe. I Danmark var ikke mindst udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, med sin journalistiske baggrund i Danmarks Radio og Børsen, ferm til at håndtere medierne. Også i sin indenrigspolitiske kamp mod socialdemokratiets sikkerhedspolitiske dagsorden op gennem 80'erne. Den såkaldte fodnote-periode, hvor oppositionen havde parlamentarisk flertal for en sikkerhedspolitisk kurs, som Uffe Ellemann-Jensen konsekvent forsøgte at arbejde sig udenom, fordi han mente, at den bragte Danmarks medlemskab af Nato og alliance med USA i tvivl.

Det var dengang udenrigsminister-embedet blev karakteriseret således af SF's formand Gert Petersen under en forespørgselsdebat den 1. december 1983 om udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens håndtering af sit embede, da der var flertal mod regeringens sikkerhedspolitik:

»Det at være udenrigsminister er ikke bare at være politiker, er ikke bare at være medlem af dette Folketing og for den sags skyld heller ikke bare at være medlem af regeringen. Det er formodentlig en af de mest følsomme opgaver, der findes....«, hvorefter Gert Petersen konkluderede, at netop derfor var Uffe Ellemann-Jensen ikke kvalificeret som udenrigsminister.

På Natos udenrigsministtermøde i Halifax, Canada, den 29. og 30. maj 1986 blomstrede striden mellem minister og medier. Sovjetunionen havde lance-

ret en serie forslag til afspænding, og bl.a. indført et seks måneders stop for atomprøvesprængninger. USA afviste de sovjetiske udspil som utilstrækkelige og fortsatte sine atom-tests. I Europa var reaktionerne massive demonstrationer, mens regeringer forsøgte at finde en realpolitisk grimasse, der kunne passe. Her fem måneder før det berømte topmøde mellem Ronald Reagan og Mikhail Gorbatsjov i Island, talte Nato-generalsekretær Lord Carrington om, at »vest-vest-problemerne«, de interne forhold i Nato mellem USA og flere europæiske allierede, var lige så alvorlige som »øst-vest-problemerne«.

Over for Danmark, havde den amerikanske udenrigsminister George Schultz flere gange rejst spørgsmålet om selve Danmarks medlemskab af Nato over for udenrigsministeren. Et stort spørgsmål på Nato-udenrigsministermødet var, hvordan stemningen udspillede sig mellem amerikanerne og europæerne og danskerne som de mest fod-slæbende. Var stemningen god, eller var parterne røget i totterne på hinanden?

Undervejs på topmødet forsøgte Udenrigsministeren at få sendt en historie hjem via Ritzaus Bureau. Historien var håndskreven af ham selv og fortalte, at alt gik godt på topmødet, at stemningen mellem den amerikanske og de europæiske udenrigsministre var god. Hans timing og valg af Ritzau var afgørende. Hans budskab om fred og fordragelighed på Nato-mødet, ville nå ud til alle landets aviser og medier via Ritzau. Det ville ske før de øvrige mediers mere kritiske dækning, der ville bygge på samtaler med udenlandske kolleger og kilder, kunne nå hjem. Ministerens budskab om ro på Natos bagsmæk ville komme ud først på grund af tidsforskellen. På en pressekonference erkendte ministeren dog, at der nok havde været »brod« i debatindlæggene undervejs.

Var det medialisering anno 1986? Politikeren, der forsøgte at styre mediet og dermed sin fortælling og sin politik som del af det hjemlige sikkerhedspolitiske spil. Og medierne oplevede, at man ikke mere kunne tage en udenrigsministers ord for pålydende.

Historien bed ham kort efter i haserne. Den 15. juni skrev Berlingske Tidendes daværende og mangeårige korrespondent i Washington, Bent Albrechtsen, et frådende angreb i sin avis på Uffe Ellemann-Jensen og to ledende embedsmænd i ministeriet. Han anklagede dem for forsøg på manipulation, for at sætte deres troværdighed over styr, for at udvise hån og foragt over for offentlighed og medier – som et levn fra enevældens tid.

Nogle år tidligere oplevede jeg som ganske ung journalist en anden variant af spillet om udenrigspolitikken. I oktober 1979 var jeg kommet til Bangkok efter tre ugers reportagerejse i Vietnam og Kampuchea. Vietnameseerne havde i 1978-79 invaderet og befriet Kampuchea fra Pol Pots Røde Khmerer, og som den første danske journalist i Kampuchea efter den vietnamesiske invasion, blev jeg inviteret til den danske ambassade i Bangkok for at fortælle om mine observationer i det totalt ødelagte Kampuchea, hvor byerne var blevet tømt i 1975 og hvor mellem 1,5 og 2 millioner cambodianere var blevet arbejdet ihjel, sultet ihjel eller direkte myrdet fra 1975 til 1979.

Lise Østergaard var minister uden portefølje med særligt henblik på udenrigspolitiske spørgsmål, udnævnt af statsminister Anker Jørgensen. Hun havde bl.a. ansvaret for Danmarks bistand til udviklingslandene, og gæst på ambassaden.

Jeg berettede engageret om den rædselsvækkende situation i Kampuchea, hvor der var absolut mangel på alt overhovedet, og mærkede, at Lise Østergaard var interesseret i, om man kunne bistå et Kampuchea uden Pol Pots Røde Khmerer med sin genopbygning. Men da jeg fornemmede, at den daværende ambassadør brugte min fortælling om den vietnamesiske besættelse af og kontrol med Kampuchea som argument for, at man burde slutte op bag thailandske og amerikanske interesser i Indokina rettet mod Vietnam, klappede jeg meget hurtigt i. Jeg måtte erkende, at jeg først alt for sent opdagede, at jeg var blevet involveret i et spil om den politik, der skulle føres fremover.

Den efterfølgende historie om Danmarks forhold til det ødelagte Indokina blev, at vi åbnede ambassade i Vietnam, som blev lukket få år efter – for så senere at blive genåbnet. Pol Pot-regimet havde været akkrediteret den danske ambassadør i Beijing, sidst Kjeld Mortensen. Stik mod dansk diplomatisk tradition var det også situationen efter at Pol Pot-regimet var blevet fordrevet fra Kampuchea. Da Kjeld Mortensen flyttede fra Beijing tog han akkrediteringen til Pol Pots regime med sig – til Helsinki.

## Det kan gøre ondt på en udenrigsministeriel embedsmand eller -kvinde at lande på den forkerte side i en mediestorm

Det kan gøre ondt på en udenrigsministeriel embedsmand eller -kvinde at lande på den forkerte side i en mediestorm. Den 9. september 1988 trængte 18 østtyske statsborgere fra byen Ilmenau, 13 voksne og 5 børn, ind på den danske ambassade på »Unter den Linden« i Øst-Berlin. De fortalte, at de blev forfulgt af Stasi og ønskede dansk hjælp til at få udrejse til Vesttyskland. Det skete fire dage før statsminister Poul Schlüter kom på officielt besøg for bl.a. at underskrive nye handelsaftaler med DDR. Den danske ambassadør afviste østtyskernes krav og følte sig så presset, at han i sidste ende lod østtysk politi fjerne de 18 fra den danske ambassade. Det ubesvarede spørgsmål var, om ambassadøren handlede på egen hånd for at redde statsministerens besøg i DDR? Eller om det var ordrer hjemmefra, der fik ham til at lade politiet fjerne de 18? Enden blev, at ambassadøren tog skylden. De 18 østtyskere fik efter massiv international – og dansk – mediedækning betingede domme og udrejsetilladelse i 1989. Ambassadørens karriere kørte ind i en blindgyde. Udenrigsministeriets og Danmarks renommé fik alvorlige ridser i lakken. De er der stadig. Da en større gruppe kurdere trængte ind på den danske ambassade i Moskva nogle år senere, blev der lagt låg på sagen. En journalist på besøg bemærkede et anderledes støjniveau end normalt, og fik at vide, at der var håndværkere. Der blev forhandlet en løsning i det meget stille. Kurderne forlod ambassaden. Ambassadøren og hans stab åndede lettede op. Løsningen på de to kriser handlede om fejlslagen kommunikation – og ingen kommunikation.



Muhammed-tegningerne skabte en national krise med Udenrigsministeriet, Statsministeriet, erhvervsorganisationer og medierne i centrum. En krise, der kørte så langt op i 2006, at danske statsborgere blev evakueret fra Libanon og Syrien, hvor de danske ambassader blev raseret. Arabiske regeringer protesterede. Deres ambassadører ønskede foretræde for statsministeren, men fik afslag. Danske varer blev boycottet i Mellemøsten. Statsministeren beklagede på arabisk tv, men forsvarede samtidig dansk ytringsfrihed. Anders Fogh-Rasmussen ringede undervejs til præsident George W. Bush for at bede om amerikansk støtte – og fik den.

Muhammed-tegningerne førte til en gigantisk debat om ytringsfrihed, ikke bare i Danmark. Også internationalt. Tegningerne blev trykt i land efter land. Fra Mellemøsten over Pakistan til Indonesien blev danske flag brændt. Internt i den vestlige verden blev tegningerne debatteret intenst mellem de, der så dem som den rene form for ytringsfrihed, og andre, der var mere tilbageholdende, brugte flere nuancer i deres argumentation for, hvad man kunne og ikke kunne trykke. F.eks. var den amerikanske presse, der senere hyldede retten til at udgive dokumenter, som regeringen anså for skadelige for nationens sikkerhed, yderst tilbageholdende. Philadelphia Inquirer var eneste større mainstream-medie, der trykkede en enkelt tegning.

Det var under denne krise, Udenrigsministeriet forsøgte at operere, beskytte danske interesser i Mellemøsten, beskytte dansk eksport, fastholde forklaringen på, hvad der var sket og hvorfor i en dansk kontekst, samtidig med at man udviste forståelse for, hvad tegningerne havde forvoldt. Og det var der, hvor konsekvenserne af adskillige års nedskæringer slog igennem. Udenrigsministeriets direktør, Ulrik Federspiel, sagde til Berlingske i 2006: »Behovet for at komme mere ud i marken for at indsnuse, hvad der rører sig, er blevet større. Det er ikke nok, at diplomaterne orienterer sig via kontakter i Udenrigsministeriet i det land, hvor de er udstationeret. Og ved at få oplysninger i de lokale medier. Diplomaterne skal i kontakt med oppositionen, med de folkelige bevægelser, de religiøse grupper og andre dele af samfundslivet.«

Med andre ord: Der var behov for flere diplomater for at forebygge og håndtere forløb og konsekvenser af kriser.

Lene Espersen-sagen blev en helt anden slags krise for Udenrigsministeriet, ikke mindst i forhold til medierne. Det blev en sag, hvor mediernes dækning af Ministeriet og ministeren i sidste ende førte til ministerens afgang. Lene Espersen havde været Justitsminister i syv år, da hun blev formand for Det konservative Folkeparti. I februar 2010 blev hun udenrigsminister på bekostning af Per Stig Møller. Som nyudnævnt udenrigsminister meldte hun afbud til møde i Arktisk Råd, hvor hun bl.a. skulle møde den amerikanske udenrigsminister Hillary Clinton for første gang. Hun prioriterede ferie med familien på Mallorca. Der rejste sig en mediestorm mod hende, hjulpet godt på vej af lækager fra den interne borgerkrig hos de konservative. Et medie kaldte hende Danmarks Sarah Palin – med henvisning til den mildest talt uheldige og in-

kompetente guvernør fra Alaska, som den republikanske præsidentkandidat John McCain var kommet for skade at vælge som sin vicepræsidentkandidat ved præsidentvalget i 2008. Embedsmandsværket i Udenrigsministeriet forsøgte at slutte kreds omkring hende. Hun – og journalister, der dækkede hende – blev mandsopdækket, når hun var på rejse. Men uheldene forfulgte hende.

Hun mistede opbakning i sin egen valgkreds og i partiet, selvom hun ved næste valg stadig var partiets stemmesluger. I 2014 forlod hun helt dansk politik. Det var en af de historier, der havde et element for alle medier: Den personlige historie. Nederlaget. Svigtet. Skandalen. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Arktisk Råd. Forholdet til Hillary Clinton og til USA. En medie-verden kørte historien ud over planken. Havde en herre i habit fået samme tur? Eller blev Lene Espersen sendt ud over planken, fordi hun var – Lene Espersen?

GGGI står for Global Green Growth Institute. GGGI er en international organisation, der skal styrke grøn vækst. Og GGGI er et akronym, der kom til at ride Udenrigsministeriet som en mare. Venstres leder i opposition, Lars Løkke Rasmussen, blev bestyrelsesformand i 2012 for organisationen med base i Sydkorea. Efter et langvarigt sagsforløb, massivt dækket i medierne, om bl.a. Lars Løkses adskillige oversøiske rejser på 1. klasse, og rod i organisationens regnskaber, forkerte oplysninger til udviklingsministeren, gik udviklingsminister Christian Friis Bach af. To embedsmænd i Udenrigsministeriet fik advarsler og en tredje forlod sin stilling, dog uden at blive fyret.

Lene Espersens ferie-sag blev ifølge Mark Blach-Ørsten den første »rigtige« medialiserede politiske skandale, og Lars Løkke Rasmussens GGGI-sag, og Udenrigsministeriets håndtering af den, fulgte umiddelbart efter.

Medierne og medialiseringen, samspillet mellem Udenrigsministeriet og medierne havde udviklet sig siden rækken af næser til udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen under slagsmålet med Folketingets flertal om regeringens sikkerhedspolitiske kurs. Udenrigsministeriet var blevet et »normaliseret« (Se Martin Marcussens introduktion til dette temanummer) ministerium på linje med andre ministerier, og ikke mere hævet over mediernes granskning.

For Udenrigsministeriet, som for andre ministerier, er det afgørende at have kontrol med »fortællingen« i en krise- og konfliktsituation. Og det er afgørende for medierne at fortælle om og afdække krise og konflikt. Specielt, hvis vi taler om en international krise, hvor Danmark spiller en aktiv rolle. Det har vi gjort hyppigt siden den første Golf-krig i 1990 og 91.

Danmark har siden 1990 været og er militært involveret i konflikter i Den Perisiske Golf, i Irak, i det forhenværende Jugoslavien, i Kaukasus, i Afghanistan, i Syrien, i Libyen, i Øst-Afrika og Sahel-området. Danske flådefartøjer har patruljeret ud for Afrikas Horn på jagt efter pirater. Den danske indsats har bortset fra i Irak, Afghanistan og Libyen oftest, men ikke kun, været af rådgi-

vende karakter. Den internationale danske indsats i de sidste 30 år har haft en til tider massiv militær komponent.

Det har været en udfordring for medierne og ikke mindst en balanceret dækning. De fleste medier satser på en dækning, der er nationalt fokuseret. Bombekampagnen mod Libyen skulle gerne handle om de danske F-16 piloter. Og begejstringen var til at tage og føle på. Krigen i Afghanistan skulle vinkles på de danske styrker i Helmand. Dertil kommer, at internationale konflikter er dyre og risikable at rapportere fra, og krig mod ikke-statslige grupperinger, som terrorgrupper i Mellemøsten, er tæt på umuligt at dække.

Mediepolitisk betyder dækningen af konflikter, at militæret, ikke mindst det amerikanske militær, siden den første Golf-krig har forsøgt at styre strømmen af nyheder i krigssituationer og ikke mindst af hvem og hvordan kamphandlinger skal dækkes. Det skete både under den første Golf krig, og senere under den amerikanske invasion af Irak i 2003. Journalister og fotografer blev »embedded« med militære enheder. Det vil sige inkluderet i en enhed – på en række betingelser. Der var restriktioner for, hvad man kunne spørge officerer og soldater om. Der var restriktioner for, hvilke informationer man fik og for, hvornår man kunne sende sine reportager hjem. Men journalister og fotografer kunne sende dramatiske øjenvidne-beretninger og her-og-nu tv-reportager hjem. Resten af medie-verdenen blev samlet i massive medie-centrer, hvor militære talsmænd udlagde forløbet, ledsaget af videoer og informationer, leveret af militæret fra slagmarken. Mere eller mindre sandfærdigt.

Reportagen er en ting. Analysen af udviklingen er en anden – og kan sætte medierne i en redaktionel klemme. Journalisten i marken fortæller, hvad han oplever. Hjemme på redaktioner og i studier, hvor militære strategier og taktikker skulle analyseres for at forklare krigens forløb, kunne man der bruge uniformerede eksperter? For Danmark var jo aktiv deltager på ene side af konflikten. Det førte til debatter på redaktionerne om, hvad for eksempel et public-service-medies rolle var. Skulle man analysere udviklingen uvildigt og kritisk til lyttere og seere, eller skulle man som medie og journalister stille sig bag den danske krigsførelse og deltagelse i den store internationale koalition?

I dag er konkurrence medierne imellem lige så benhård som økonomien i mediebranchen er presset. På enhver redaktion arbejder man hårdt på at skabe egen identitet, ny journalistik og finde den profitable synergi mellem mediernes fortid og fremtid – balancen mellem at bevare de traditionelle print-mediers journalistiske kvaliteter og troværdighed og den digitale journalistiks hurtighed, mangfoldighed og så troværdighed.

Det er bemærkelsesværdigt, at det er de »gamle« medier – New York Times, Wall Street Journal og Washington Post – der har vundet krigen om læserne på papir og specielt på nettet. Men bagsiden af deres sejr er politisk fragmentering ude på de politiske fløje og et parallelt medie-univers, der er eksploderet på nettet, dybt radikaliseret, langt ude på specielt den politisk ekstreme højre-

fløj. Brugere af dette univers fungerer i en parallel verden, hvor main-stream facts ikke mere findes.


Kampen for at overleve i den danske medieverden har ført journalistik og redigering ud på eksperimenter.

I perioder skulle historier være bundet op på den personlige oplevelse. Den store historie skal dækkes gennem den nære oplevelse. Udlandshistorier og komplicerede begivenheder og politiske/økonomiske forløb har i perioder været dømt for svære for brugerne og droppet. Nogle medier har i perioder dekretet, at alle udlandshistorier skal bindes op på en dansk vinkel, kunstig eller ej.

Tematiske historier gled i baggrunden, som værende for komplicerede i en hektisk verden, for så at dukke op igen. Det har altid været dyrt at undervurdere læsere, lyttere og seere. Både print-medier og elektroniske medier arbejder i dag intenst på at skabe sammenhænge og forståelse i deres dækning. Det gør de ved at redigere historier skarpt, dele dem op, suppleret ofte med fortræffelig grafik, hjælpe brugerne ved at stille de rigtige spørgsmål og navigere brugerne hen mod ny dokumentation, levende billeder, dokumentarisme på nettet.

Men med mediernes begrænsede resurser redigerer og prioriterer de stadig hårdere. Mere stof bliver valgt fra, mens man gør mere ved de færre historier, der bliver valgt til. Havde det ikke været for valget af præsident Donald Trump og det globale opbrud og den nye usikkerhed, ville udlandsstoffet fortsat være henvist til en fjern andenplads i mediernes prioriteringer i forhold til indlandsstof. Det seneste folketingsvalg i 2019 viste, at der ikke var stemmer i udenrigspolitiske spørgsmål, selvom valgdeltagelsen til Europaparlaments-valget var usædvanlig høj.

Og så er god og væsentlig udenrigsjournalistik, gode udlandshistorier dyre at producere. En historie om Udenrigsministeriet er ikke en god historie i sig selv. Udlandsstoffet vejer som nævnt langt fra så meget i danske medier som indlandsstoffet, selvom flere medier i de senere år, har prioriteret international sikkerhedspolitik og dækning af klimaforandringer, ligesom udviklingen af krigene i Mellemøsten (med dansk deltagelse), atom-forhandlingerne med Iran, flygtninge- og migrantstrømme mod Europa og ikke mindst valget af Donald Trump som præsident i 2016.

 **Og så er god og væsentlig udenrigsjournalistik, gode udlandshistorier dyre at producere. En historie om Udenrigsministeriet er ikke en god historie i sig selv**

Det er i den medieverden, at Udenrigsministeriet skal manøvrere. Det har betydet en professionalisering af Udenrigsministeriets kommunikation. Brug af spindoktorer. Placering af udvalgte historier til udvalgte journalister på

specielt valgte medier. Den direkte lancering på tid og sted af en historie, der fremmer et bestemt politisk budskab.

Da statsminister Mette Frederiksen, og den danske regering deltog massivt i FN's Generalsekretær António Guterres klimatopmøde i New York i september 2019, strøg historien på få timer fra det store internationale klimadrama og Gretha Thunbergs demonstration og tale i FN, til de danske pensionskoncerners lancering af deres 350 milliarder kroners investering i bæredygtige investeringer.

Historien var uddelegeret på forhånd. Et medie havde haft tid til at dyrke baggrund og gennemføre tematiske interviews. Andre medier samlede den op hjemme og i New York. Fødekæden var på plads. Medierne blev fodret. Og medierne leverede. Det blev en stor historie. Den blev bragt hjem.

Men samspillet mellem medier og ministerium byder også på konflikter. Ministeriet hader de konstante ønsker om aktindsigt i ministeriets udgifter, hvilke biler ambassadører kører, ambassadernes rejsebudgetter, ambassadernes indretning og møblering, ønsker om aktindsigt i alt, hvad der kan føre til sager, lange udredninger og forklaringer.

Ude i verden foregår samspillet som regel professionelt mellem korrespondenter og tilrejsende journalister med ambassader og ambassadør. Spillereglerne for forholdet udvikler sig afhængig af både korrespondenter og ambassadører. Passer kemien? Er der tillid? Er der klare spilleregler?

Ambassadører inviterer til regelmæssige briefinger ofte om udviklinger i forholdet mellem Danmark og det land, man befinder sig i. Ministerbesøg. Erhvervsbesøg. Nye aftaler på vej. Tendenser og udfordringer i dansk politik og især udenrigspolitik.

Og ambassadører assisterer korrespondenter ved at skaffe kontakter. Invitere til middage med førende politikere, embedsmænd, meningsdannere. For som korrespondent kan du altid få fat i kloge hoveder. Det er sværere at få fat i kloge hoveder med magt og indflydelse. Der kan en ambassadør gøre en forskel – og gør det.

Hvor der ikke er korrespondenter stiller ambassadører i dag gerne op til interviews fra redaktioner hjemme til både trykte medier, radio og tv, når aktuelle udviklinger kræver analyser. Og de årlige ambassadør-møder i august har i de seneste år været fortræffelige for den løbende udveksling af holdninger og analyser mellem diplomater, specialister og journalister, indtil de blev afskaffet.

Hvor de danske ambassader tidligere så det som en væsentlig opgave at assistere danske medier i deres land og lancere Den Kgl. Ballet og skoleskibet Danmark, skiftede ministeriet fokus med udviklingen af public diplomacy i perioden op til COP 15 i København i 2009. Nu kom det til at handle om »Nation Branding« af Danmark.

Derfor var det et scoop for den danske ambassade i Washington, da det lykkedes at få den amerikanske kommentator Thomas Friedman fra New York Times til Grønland, ledsaget af danske specialister, for at se konsekvenserne af isen, der smeltede og de videnskabelige borer på indlandsisen. I hans kølvand fulgte en stribe af amerikanske medier og den republikanske præsidentkandidat John McCain. Grønland kom på den amerikanske radar sammen med danske producenter af vedvarende energi, og Wall Street Journal leverede en forsideartikel om dansk vækst og vedvarende energi, der ville have kostet en formue, skulle det have været en reklame.

Danmark, dansk erhverv og ikke mindst danske løsninger blev brandet. Ministeriet havde udviklet en ny kerne-kompetence og -prioritet for sit virke. At sælge Danmark til omverdenen – og ikke mindst danske virksomheder Vestas, Velux og Grundfos. Og med Danmark som vært for COP 15 banede man i Washington vejen for klimaminister Connie Hedegaard, der på besøg efter besøg i den amerikanske Kongres rendte panden mod politiske klima-skeptikere, der ikke ville acceptere præmissen om menneskeskabte klimaforandringer. Det vil de stadig ikke.



**Udenrigsministeriet har et globalt udsyn, og medierne er et centralt diplomatisk redskab. Spørgsmålet er så, hvordan medierne oplever og lever med den rolle.**

Udenrigsministeriet har et globalt udsyn, og medierne er et centralt diplomatisk redskab. Spørgsmålet er så, hvordan medierne oplever og lever med den rolle.

Adgang til kilder er et helt centralt element i journalisters arbejde. Det tager tid at bygge et kilde-net op. Det udvikler sig lidt efter lidt, baseret på gensidig tillid og respekt. Og gensidig forståelse af hinandens roller. Gode kilder leverer nuancer på udviklinger og indblik i debatter om, hvilke overvejelser, man gør sig blandt specialister i Ministeriet. Der er perioder, hvor oplysninger hos kilder flyder lettere. Og der er perioder, hvor adgang og oplysninger tørrer ind. Det fornemmer man som journalist i sager, hvor prisen for fejltagelser vokser. Som i disse år, hvor Donald Trump er amerikansk præsident.

Der er ingen diskussion om, at Donald Trump er en »disruptor« – en præsident, der gerne kaster den etablerede orden op i luften. Den amerikanske Kongres er for alvor begyndt at diskutere ændringer i præsidentembedets ret til at føre amerikansk udenrigspolitik. Danske ministre, der har oplevet Donald Trump, har været mere eller mindre bramfri i deres karakteristik af ham som præsident.

Med Donald Trumps forslag om at købe Grønland, og den amerikanske ambassadørs intense arbejde i Danmark for at løfte den amerikanske indsats på Grønland, ramte Trump Rigsfællesskabet, Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Kongehuset og længere ud. Ministres og politikeres indledende



reaktioner på forslaget som »absurd«, blev lukket ned, og regeringen gik i »survival-mode«. For regeringen handlede det først og fremmest om at undgå vidtrækkende konsekvenser af en nedsmeltning af det uundværlige forhold mellem Danmark og den amerikanske præsident, dernæst om at afbøde de værste problemer for Rigsfællesskabet. Budskaberne, de officielle som de mere private, var sparsomme, nærmest enslydende og strømlinede.

For først havde Donald Trump kaldt statsministeren »nasty«. Så blev hun en »wonderful woman!« Og efter Nato-topmødet i december 2019 kunne statsministeren om Donald Trump sige, at »vi svinger godt sammen!«.

Selve sagen, Grønland og Danmark som strategisk spiller i kampen om Arktis, omfanget af amerikansk indflydelse i Grønland koblet med det danske bidrag til Nato og forsvaret, er først for alvor ved at gå i gang og vil blive et ømt punkt i forholdet mellem medier, ministerier og hele samfundet i de kommende år. For temaet forsvinder ikke, heller ikke, hvis Donald Trump taber valget i november 2020. For ministerierne vil det handle om at styre uden om nye kriser. For medierne vil det handle om at afdække, hvordan statsmagten håndterer såvel Grønlands interesser i denne udvikling som USA's udtalte ønsker om at gøre sig gældende i Grønland, socialt som militært og geostrategisk.

Og sådan vil forholdet mellem medier og udenrigsministerium udvikle sig. Med kriser. Med samarbejde. Medierne vil efterprøve ikke bare udenrigspolitikken, sikkerhedspolitikken, de danske engagementer ude i verden, i Mali, i Syrien, i Afghanistan etc., men også udviklingsbistanden, Danmarks indsats på det internationale klima-område, om vi lever op til FN's Verdensmål, om hvordan Udenrigsministeriet i samspil med Statsministeriet og fagministerierne vil forfægte danske interesser og holdninger i EU.

Og Udenrigsministeriet vil forsøge at styre sin fortælling, betjene sin minister, forklare den danske udenrigspolitik – og så fortsætte sit langsigtede arbejde oftest uden for nyhedsjournalistikkens radar. Spørgsmålet er hvordan? I et demokrati kan det kun ske i et samspil med medierne, hvis det skal foregå demokratisk.

Når premierminister Boris Johnsons magtfulde spindoktor, Dominic Cummings varsler udrensning og nytænkning i det britiske udenrigsministerium, er det fordi han mener, at White Hall er for traditionelt, er ude af stand til at tænke ud af boksen, er ude af stand til at forstå og opfatte de tendenser og omvæltninger, der sker omkring og uden for det etablerede. Der skal nørder ind i White Hall, skæve typer med utraditionelle uddannelser og andre tilgange til verden omkring Storbritannien. Sådan som Ulrik Federspiel udtalte det til Berlingske, da han sagde, at udenrigsministeriets folk skal »længere ud«.

Nu er det danske udenrigsministerium ikke White Hall. Rekrutteringen ikke som den britiske. Men verden forandrer sig. Og aldrig har verden forandret sig hurtigere end nu. Først og fremmest via medierne. Derfor arbejder medierne 24/7. For verden venter ikke. Kan ministeriet følge med?

# Abstracts

Temannummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

## **The Ministry of Foreign Affairs year 2020**

*Martin Marcussen, professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, mm@ifs.ku.dk*

The modern Danish Ministry of Foreign Affairs is an open, inclusive and communicating organization. It is also a very complex and dynamic organization. In all fields of diplomatic activity, the diplomatic praxis is being challenged from its international context. At the same time, the stakeholders of the Ministry have skyrocketing expectations to what the ministry can do to deliver services on demand. However, it is not the challenging international context which constitutes the primary challenge for the diplomats in the Foreign Service. After all, the Ministry of Foreign Affairs has accumulated 250 years of experience with that kind of work. The most serious problem for diplomats occurs if they are not provided with the necessary logistic and financial resources that allow them to act as professional diplomats for Denmark.

## **Strategic Management in the Foreign Service – the Art of Predicting the Unpredictable Without Losing Sight of our Strategic Goals**

*Lars Gert Lose, Permanent Secretary of State, Ministry of Foreign Affairs, larlos@um.dk*

As we look into the future, a premise for the work of the Ministry of Foreign Affairs (MFA) will be a constantly evolving and increasingly unpredictable international environment. Thus, we are faced with the fundamental task of rethinking

how to pursue Danish interests in a very different context – defined by everything from great power rivalry to global challenges of climate change and migration, while at the same time juggling changing patterns of cooperation and alliances. These developments – and the speed and unpredictability with which they happen – require entirely new approaches to the strategic management of the MFA.

In recent years, we have implemented a number of changes that are vital if we are to maintain a foreign service that is ready for the future. We have streamlined the decision-making hierarchy, created new professional hubs aimed at using our resources and competencies more flexibly and efficiently, and realigned our organisational structure. We have implemented a number of initiatives aimed at strengthening our professional competencies at all levels. And we have a continued focus on strengthening the collaboration across the ministry as a whole. To this end, the missions abroad have an imperative role – they are at the frontline in pursuing Danish interests and delivering results for Denmark, and they have the first-hand knowledge of global dynamics and country specific experience that is crucial to successfully deliver on the Danish Governments goals and ambitions.

The bottom line is that we have to create an ever more agile organisation that is able to anticipate and continuously adapt to an ever more unpredictable international environment without losing sight of our long-term strategic goals – succeeding in this is the key mission for MFA management going into the future.

## Diplomacy as a profession

*Carsten Staur, OECD-ambassador. Employed in the Ministry of Foreign Affairs since 1981, carsta@um.dk*

Diplomacy has been a particular profession for centuries. Also today, where any foreign service engage in assisting other governmental departments, businesses and its citizens, the 'art of diplomacy' in safeguarding national interests remains the glue that keeps it all together. The old diplomatic saying: »Fearless in advice, loyal in implementation« remains valid. A diplomat abroad must have the credibility and the competencies to ensure that her or his advice and perspectives from the post are given serious consideration in decision-making. In diplomacy and not least in multilateral negotiations, to loyally implement the mandates and aspirations of one's government, and to be effective in negotiations, is only possible if a diplomat is professionally trained and experienced.

## Protocol and Etiquette: Important tools for Danish diplomats during 250 years. Do they remain relevant in the 21st Century?

*Michael Zilmer-Johns, Head of Protocol, Ministry of Foreign Affairs, miczil@um.dk*

Mastering protocol and etiquette has been essential for diplomats since antiquity. Protocol is a range of universally accepted rules and unwritten guidelines that based on the Vienna Convention regulate diplomats' behavior in their relations with other diplomatic representatives and their interactions with the authorities of their country of residence. Etiquette, on the other hand, is the code of practice for acceptable behavior within a specific cultural framework. Protocol practice and convention are not static and are changing gradually, but are to a high degree still based on the social conventions of nobility and upper classes of Europe from where diplomats were recruited until World War II. Hence, protocol may

seem a bit stiff and old-fashioned, but for diplomats, protocol is a tool that ensures security and predictability. Equal treatment of diplomats regardless of their country is a crucial principle of protocol. During history, protocol missteps have led to wars and grave crises. In the 21st century, diplomacy will still be in demand, and protocol and etiquette will remain crucial instruments in the diplomatic toolbox despite disruption, social media and artificial intelligence.

## Hardshipdiplomacy – change as routine

*Vibeke Rovsing Lauritzen, Danish Ambassador to Sweden, previously Head of Department for HR, Ministry of Foreign Affairs, virola@um.dk*

*Odd Sinding, Former Head of Department for Security and Real Estate, from September 2020 Danish Ambassador to Belgium, Luxembourg and the Vatican, Ministry of Foreign Affairs, oddsin@um.dk*

*Birgitte Røjle Hansen, Head of Section, Ministry of Foreign Affairs, birhan@um.dk*

The tasks and framework conditions of diplomacy have changed dramatically during the 250 years' history of the Ministry of Foreign Affairs. In a world where power is distributed among several opinion makers and formers, formal decision makers of other countries are no longer the only dialogue partners for diplomats. Though security and safety have always been a factor for diplomats, the terror attack against the Danish embassy in Islamabad on 2 June 2008 was a violent »wakeup call« and resulted in comprehensive changes in the handling of security in the Ministry of Foreign Affairs. Professional security advisors were employed, and before taking up a post diplomats are now trained more intensively in handling terror and other threats. It takes staff with the right knowledge and professional skills, but also the right type of personality. There is quite a difference between handling stress in a busy, but predictable work environment in Brussels and in an unpredictable work environment with a very high threat level in Kabul. It is very

costly to run embassies in countries with a high threat level. That raises several dilemmas. Firstly, whether it is realistic to eliminate all threats and – if not – to what extent the Ministry of Foreign Affairs is willing to accept the remaining risks. Secondly, it is problematic if financial costs become a decisive factor in the choice of location for Denmark's diplomatic missions. Today, it is a basic condition for staff who begin a career in the Ministry of Foreign Affairs that they are more likely to be posted to countries with a high threat level than before. Furthermore, many new tasks have presented themselves besides the classic diplomatic work. For example economic diplomacy, handling of media and support to Danes abroad in a time where the changed threat level has resulted in some very difficult consular cases. On top of that, there is much higher demands for handling security for the embassy and for the individual staff member today. Regardless of the future development, Danish diplomats will undoubtedly have to continue to demonstrate great flexibility, adaptability and robustness under substantial mental pressure.

### New Public diplomacy

*Klavs A. Holm, Denmark's ambassador to Greece and Cyprus, Ministry of Foreign Affairs, klahol@um.dk*

The article defines external public diplomacy as diplomats' attempt to exercise influence on non-state actors in foreign countries in order to promote their country's interests in specific cases. These non-state players have, themselves, since the 1990's gained influence at the expense of the official actors mainly because of SoMe. The purpose of external nation branding is on a permanent basis to enhance a country's reputation through the promotion of tourism, foreign and internal political decisions, its business environment, culture and sports and through the behaviour of its citizens abroad. The internal aspects of PD cover the efforts by diplomats to enter into a closer dialogue with the citizens of the home

country and to make diplomats more visible in national media. Internal nation branding covers governments' attempts to through targeted campaigns enhance the feeling of citizens' pride and support of their country. Evaluation of the exact value of PD as well of nationbranding has proven difficult, hence, PD-departments have not become part of the structure of all foreign services.

### The Challenge of Security Politics and the Role of the Danish Ministry of Foreign Affairs

*Kristian Søby Kristensen, Senior Researcher, Deputy Director, Center for Military Studies, Department of Political Science, University of Copenhagen, ksk@ifs.ku.dk*

This article analyzes the role of the Danish Ministry of Foreign Affairs in Danish security policy. The article makes the argument that Danish security policy is formed and enacted by a network of actors sharing expertise and responsibility wherein the Ministry of Foreign Affairs is a central actor – but only one amongst many. The role and position of the Ministry of Foreign Affairs in this network is challenged and changed by three security policy tendencies: Continued militarization of Danish foreign policy, differentiation of security policy from traditional foreign policy and increased intertwining of internal and external security. In conjunction, these three tendencies indicate continued and increased governance challenges in Danish security policy.

### Where did Danida go? The change in Danish development cooperation's administration 1995-2020

*Lars Engberg-Pedersen, Head of Research Unit and Senior Researcher, Danish Institute for International Studies, lep@diis.dk*

How much does the aid administration by the Ministry of Foreign Affairs influence Danish development cooperation? The international conditions



for development cooperation as well as Danish domestic politics have changed substantially the last 25 years and so have developing countries. But what about the aid administration? Does it just implement neutrally what changing governments dictate? The article presents a quick overview of Danish development cooperation the last couple of decades and discusses on that basis the implications of the changing aid administration. The Ministry of Foreign Affairs has been through significant organizational changes in this period where specialist knowledge on development processes has been downplayed significantly and focus on domestic politics has been strengthened. The article concludes that the changes of the aid administration constitute an independent factor in the explanation of the changing development cooperation and that, overall, the changes have reduced the quality of Danish development assistance in relation to its legally defined purpose of eradicating poverty.

## The Trade Council and Economic Diplomacy

*Anne H. Steffensen, Director General, Danish Shipping, diplomat in the Ministry of Foreign Affairs 1990-2013, ahs@danishshipping.dk*

The establishment of the Danish Trade Council, as an integral part of the Danish Ministry of Foreign Affairs in 2000, was due to a number of circumstances. Mainly an early professionalization of the export promotion work inside the ministry, a clear understanding and ambition in the top management to stay relevant in the wider Danish society and last but not least a strong wish from the industry to have a one-stop-shop for export promotion in the Ministry of Foreign Affairs, which also gave access to the classical diplomacy and the ambassadors. From 2005 the positive development of the Trade Council was fueled by a strong political awareness on the forces of globalisation and its impact on the small open economy of Denmark. After the financial crisis the renewed focus on Den-

mark's competitiveness and dependence on trade was the backdrop of the first official Strategy for Economic Diplomacy in 2014, which focused on integrating economic and trade related work broadly in the ministry as a whole. The question is, if the increased and widespread focus on the interest of the industry and economic diplomacy has ousted other parts of diplomacy – especially the classical diplomacy – leading to a weakening of Denmark's general capability for gaining influence in a broader sense? It is difficult to give a clearcut answer. It is, however, certain that the Danish Foreign Service in terms of resources has shrunk in the same period, where economic diplomacy has been built up. From an industry perspective, the focus on economic diplomacy has been a success, but it cannot stand alone. With more pressing geopolitical and crosscutting issues on the international agenda, there is more than ever a need for a strong and multifaceted Danish Foreign Service that can build the necessary alliances and give Denmark influence in the EU and the world at large.

## The Danish EU Coordination System

*Jesper Ferslöv Andersen, Director, EU Coordination, Ministry of Foreign Affairs, jesand@um.dk*

Since Denmark became member of the EC in 1973, the Danish System of EU Coordination has been a cornerstone in the formation of Denmark's European policy. In a strong way, the unique Danish set-up combines democratic legitimacy with efficient promotion of Danish national interests in the EU. The system has served shifting governments and parliaments well. Whereas the key elements in the Danish EU Coordination System have remained stable, specific elements have been adapted and added dynamically since 1973 as new political demands and developments in Denmark and in the EU have required so. The Ministry of Foreign Affairs is servicing the Parliament's European Affairs Committee and has the coordinating role internally in the Government, including ensuring a horizontal European policy

approach on the specific cases. The line ministries have built up strong EU capacities in Copenhagen and in Brussels as well as strong links to counterparts in the EU capitals. The Danish EU Coordination System has managed to enable a concerted use of all relevant competencies and instruments in the promotion of Danish interests.

## The Citizens' Foreign Service

*Ole Egberg Mikkelsen, ambassador,  
olemik@um.dk*

Delivering consular services to ordinary citizens has been an important task for the Danish Foreign Service since the very beginning 250 years ago. One of the early key tasks was to assist Danish sailors taken hostage by pirates in the Mediterranean. It is however only within the last decades that it has been acknowledged that citizens are just as crucial as stakeholders and customers for the foreign service as the state organs. In a Danish context the 2004 Tsunami in South-east Asia and the subsequent critical evaluation of the crisis response became a crucial turning point. Traditionally the consular field had been a relatively low-profile part of the foreign service, in line with the classical description of the consular service as the »Cinderella service«. In the aftermath of the 2004 Tsunami the Consular Services department and the broader Foreign Service developed into an effective, globally operating emergency response organization with a strong focus on crisis management, communication and robust external partnerships. This was demonstrated during the successful evacuation of almost 6000 Danish nationals from Lebanon in July 2006. The consular crisis management of the Danish Foreign Service has been operating on that basis ever since. Thought this development, the consular service delivery has become an important part of the »Working for Denmark« narrative of the modern Foreign Service and the Foreign Service has truly become the foreign service of the citizens. The consular field has gained more visibility and political attention. Today it is

generally recognized by all stakeholders, that a major failure in the consular field will have important negative consequences, not only for the citizens involved, but also at the political level and for the Foreign Service as an organization. At the same time, the delivery of consular services is increasingly affecting other policy areas, like immigration-policy, legal policy and security policy. These new developments have also led to the Consular Services department developing a new organizational identity characterized by operational emergency management, an emphasis on customer delivery, open and active communication, and strong partnerships with public and private stakeholders. This has helped to broaden the public perception of the Foreign Service's work, rendering Danish diplomacy more diverse.

## TechPlomacy

*Mikael Ekman, Chief Advisor and Deputy to  
Denmark's Tech Ambassador, mikaek@um.dk*  
*Nikolaj Juncher Wædegaard, Head of Secretariat and Deputy to Denmark's Tech Ambassador,  
nikowa@um.dk*

Emerging technologies are changing societal structures as well as Denmark's position in the world. Additionally, multinational tech-companies have obtained a degree of influence that challenge traditional governance structures and are increasingly behaving as global, de facto foreign policy, actors. The development carries big opportunities, but also challenges. A small, open economy and highly digitized country as Denmark, in particular, has a lot at stake. In 2017, Denmark was the first country to recognize the need for a foreign policy response by launching a technological diplomacy initiative. The TechPlomacy initiative was born. Three years after the appointment of the world's first tech-ambassador, this article shares insights about how Denmark has promoted national interests in the dialogue with tech-companies and how Denmark is working to promote democratic values and norms in the multilateral arena. In short: The technologi-



cal agenda has become a foreign- and geopolitical matter and a global battleground over values. And Denmark is among the global frontrunners working to shape the development.

### **Boundary-Spanner – on the Ministry of Foreign Affairs' Position within the Danish Central Administration**

*Louise Riis Andersen, senior researcher, Danish Institute for International Studies, lan@diis.dk*

Within the Danish central administration, the Danish Ministry of Foreign Affairs is weak – perhaps weaker than ever. The article sheds light on how and why the Foreign Ministry's function and placement in the domestic political system has changed in the past 20-30 years. It takes its starting point in the relatively new role of the Ministry of Foreign Affairs as 'boundary spanner': as the one charged with establishing an overview over and coherence in Denmark's official relations abroad. For many years, the slow internationalization of the other branches of the Danish central administration was a source of increased influence for the Ministry of Foreign Affairs. Since 2001, however, the tides turned and now the ministry's specialized competence to span across the entire central administration while looking out for Denmark's overall and long-term foreign policy interests has been diluted. Today, the Ministry lacks both the professional and the political impact needed to establish itself as a driving force in the policy development and priority discussions of consecutive governments.

### **Popular movements under pressure**

*Christian Friis Bach, Director of warfair, radiohost and former Minister of Development Cooperation, UN Under-Secretary-General and Secretary-General of the Danish Refugee Council, christian@friisbach.dk*

The relationship between the Danish foreign development policy and the Danish NGOs has not

changed significantly during the past 75 years. The cooperation is still characterized by a fairly closed and predictable partnership model. However, this will come under significant pressure in the future and the model will and must change. The pressure comes from the need for statebuilding and local engagement in recipient countries, and it comes from the increased use of commercial models and engagement of private companies. The article predicts significant changes in the relationship between foreign policy and the civil society in the coming decades.

### **The Danish Parliament and the Ministry of Foreign Affairs**

*Holger K. Nielsen, former Member of Parliament and Minister of Foreign Affairs, holgerk125@gmail.com*

According to the Danish constitution, foreign policy is a prerogative for the government. But the parliament has succeeded in getting more influence. Although there has been resistance from the Ministry of Foreign Affairs the development has been unavoidable. Today, cooperation between the two institutions is working smoothly. It can still be improved, however. Particularly so in areas where there government finds it difficult to operate. This could be in areas such as support for Human Rights. In such an area the Ministry of Foreign Affairs could more proactively involve Parliament.

### **The Ministry of Foreign Affairs and Medialisation**

*Steffen Gram, International Correspondent, DR-News and anchor at »The World According to Gram!«*

The Ministry of Foreign Affairs and the media are embraced in a constant dance. Once it was the waltz. Today it more like hip-hop. The Ministry moved from a quiet life in its own bubble to become an institution in the public sphere, inte-

grated into the society by the media. The coexistence with the media has developed over time. The process has been difficult. Does the media today influence the foreign policy itself? Hardly. Did the media force the ministry to communicate its policies and its mosaic of functions and duties in ways which have created public debate? Definitely! The Ministry has streamlined its commu-

nication. Spin-doctors and media-staff service the media. The Minister must be presented in the proper way, the right stories must be communicated to the medias and the public. For the medias the question is how to produce the relevant, important and personal story to the audiences. That interaction will hardly develop without igniting sparks.

## REDAKTION OG BESTYRELSE

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

### **Ansvarshavende redaktør**

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099 1014 København K,  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### **Redaktionsudvalg**

- Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Peter Thisted Dinesen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Professor David Dreyer Lassen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Professor MSO Asmus Leth Olsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet